

Les navires de commerce armés pour leur défense

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 16 Mai 1936, à 14 heures

PAR

Jean VIDAUD

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences politiques

JURY DE LA THÈSE

Président : M. GIDEL, Professeur

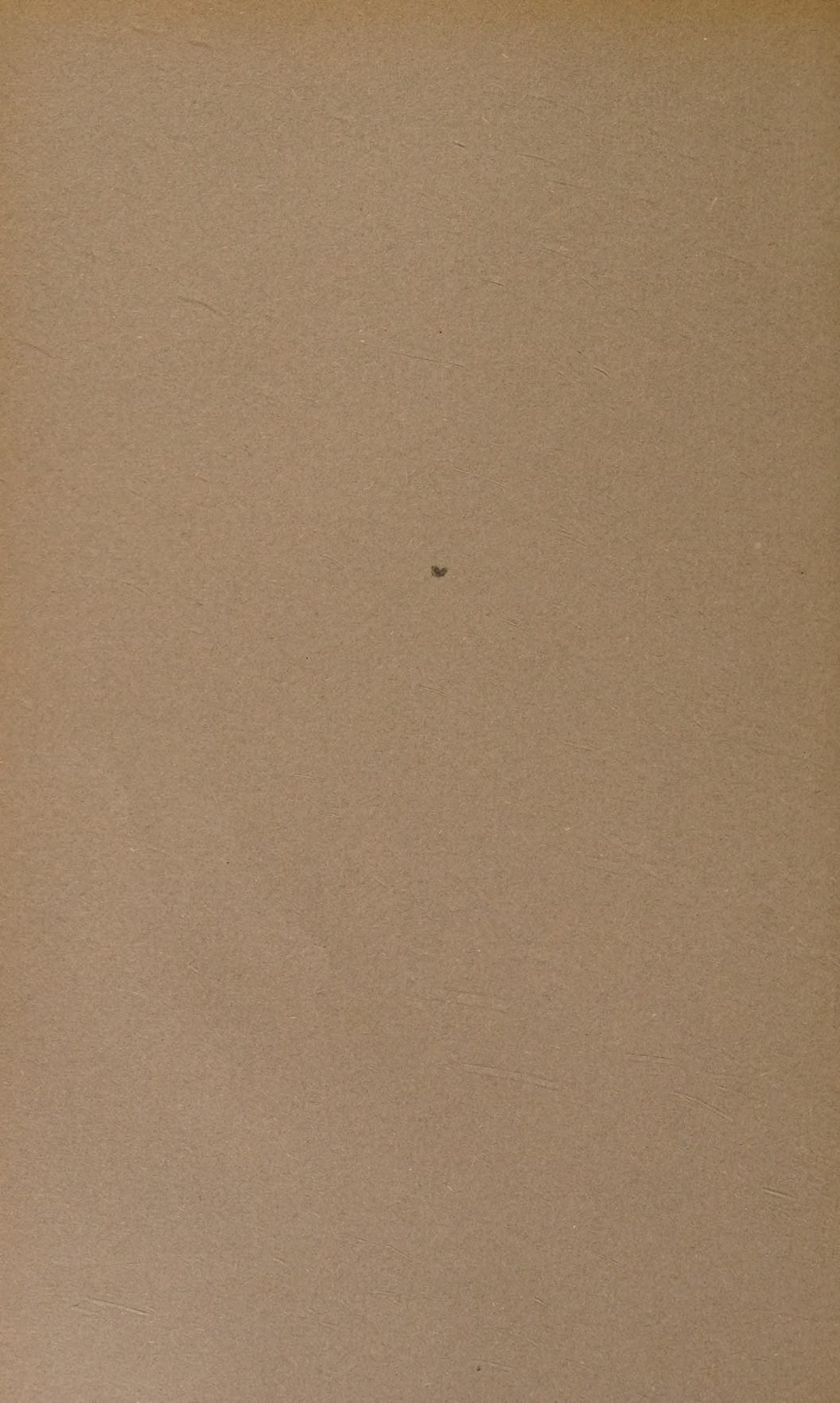
Suffragants { *M. LE FUR, Professeur*
M. SCELLE, Professeur

PARIS

LIBRAIRIE PICART

59. Boulevard Saint-Michel, 59

1936



Les navires de commerce armés pour leur défense

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 16 Mai 1936, à 14 heures

PAR

Jean VIDAUD

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences politiques

JURY DE LA THÈSE

Président : M. GIDEL, Professeur

Suffragants { *M. LE FUR, Professeur*
M. SCELLE, Professeur

PARIS

LIBRAIRIE PICART

59. Boulevard Saint-Michel, 59

1936

La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Dionisio ANZILOTTI. — Cours de droit international, traduit par G. Gidel. Paris, 1929, Sirey.
- G. BRY. — Précis de droit international public. Paris, 1910. Sirey.
- William DE BURG. — The elements of maritime International law. London, 1868. Longmans.
- C. CALVO. — Le droit international théorique et pratique. Paris, 1872. Pédone.
- Eugène CAUCHY. — Le droit maritime international, considéré dans ses origines et dans ses rapports avec les progrès de la civilisation. Paris, 1862.
- CLAUSEWITZ — Le droit des Gens à la guerre.
- Frantz DESPAGNET. — Cours de droit international public. Paris, 1910. Larose.
- Charles DUPUIS. — Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines. Paris, 1899. Pédone.
- Le droit de la guerre maritime d'après les Conférences de La Haye et de Londres. Paris, 1911. Pédone.
- Paul FAUCHILLE. — Traité de droit international public (8^e édition du manuel de H. Bonfils). Paris, 1921-1925. Rousseau.
- David Dudley FIELD. — Projet d'un Code International, traduit par A. Rolin. Paris, 1881. Pédone-Lauriel.
- Pasquale FIORE. — Droit international codifié. Paris, 1911. Pédone.
- Nouveau droit international public, traduit par Ch. Antoine. Paris, 1886. Pédone-Lauriel.
- James Wilford GARNER. — Recent developments on International law. Calcutta, 1925. University Press.
- International law and the world war. London, 1920. Longmans.
- Gilbert GIDEL. — Le droit international public de la mer. 3 volumes parus : le temps de paix. Paris, 1932-1934. Sirey.
- J. A. HALL. — The law of naval warfare. London, 1921. Chapman.
- W. E. HALL. — A treatise on International law. 8^e édition par Pearce Higgins. Oxford, 1924. Clarendon Press.
- L.-B. HAUTEFEUILLE. — Des droits et devoirs des Nations neutres en temps de guerre maritime. Paris, 1868. Guillaumin.
- Histoire des origines, des progrès et des variations du droit international maritime. Paris, 1869. Guillaumin.

- William HAZLITT and Henry Philip ROCHE. — A manual of the law of maritime warfare.
- Amos S. HERSHEY. — The essentials of International public law and organisation. New-York, 1927. Macmillan.
- Ch. Cheney HYDE. — International law, chiefly as interpreted and applied by the U.S.A. Boston, 1922. Little and Brown.
- James KENT. — Commentaries upon International law. New-York, 1848.
- T. J. LAWRENCE. — The principles of International law. Oxford, 1920. University Press.
- Franz von LISZT. — Le droit international, traduit par G. Gidel. Paris, 1928. Pédone.
- J. DE LOUTER. — Le droit international public positif. Oxford, 1920. University Press.
- F. DE MARTENS. — La paix et la guerre, traduit par N. de Sancé. Paris, 1901. Rousseau.
- H. MARTIN and J. BAKER. — Laws of maritime warfare affecting rights and duties of belligerents, as existing in August 1914. Washington, 1918. Government Printing Office.
- A. MÉRIGNHAC et E. LEMONON. — Le droit des Gens et la guerre de 1914-1918. Paris, 1921. Sirey.
- Axel MÖLLER. — International law in peace and war. Copenhagen, 1935. Levin and Munksgaard.
- John Bassett MOORE. — A digest of International law. Washington, 1906. Government printing Office.
- Ernest NYS. — Le droit international. Bruxelles et Paris, 1904-1906.
- L. OPPENHEIM. — International law. Vol. I, 4 th. ed. by Mc Nair; vol. II, 5 th. ed. by Lauterpacht. London, 1928-1935. Longmans.
- Th. ORTOLAN. — Règles et diplomatie de la mer. Paris, 1864. Plon.
- Elias PCHEDECKI. — Le droit international et la Grande Guerre. Paris, 1916. Librairie Générale de droit et de jurisprudence.
- F. PERELS. — Manuel de droit maritime international. Paris, 1884. Guillaumin.
- Robert PHILLIMORE. — Commentaries upon International law London, 1873. Butterworths.
- R. PIÉDELIEVRE. — Précis de droit international public, ou droit des Gens. Paris, 1895. Pichon.
- Louis RENAULT. — La guerre et le droit des Gens au xx^e siècle. Paris, 1914. Firmin Didot.
- L'œuvre internationale de Louis Renault, publiée par A. de Geouffre de La Pradelle. Paris, 1933. Editions Internationales.
- A. RIVIER. — Principes du droit des Gens. Paris, 1896.
- Albéric ROLIN. — Le droit moderne de la guerre. Bruxelles, 1920. Dewit.

- SÖDERQVIST. — Droit maritime international suédois. Paris, 1930. Vald Rasmussen.
- Jean SPIROPOULOS. — Traité théorique et pratique du droit international public. Paris, 1933. Librairie Générale de droit et de jurisprudence.
- Karl STRUPP. — Eléments de droit international public universel, européen et américain. Paris, 1930. Editions Internationales.
- Hannis TAYLOR. — Treatise on International public law. Chicago, 1909. Callaghan.
- Maurice TRAVERS. — Le droit pénal international et sa mise en œuvre en temps de paix et en temps de guerre. Paris, 1920-1922. Sirey.
- Heinrich TRIEPEL. — Droit international et droit interne, traduit par R. Brunet. Paris, Oxford, 1920.
- Travers TWISS. — Le droit des Gens ou des Nations considérées comme communautés politiques indépendantes. Paris, 1887-1889.
- VATTEL. — Le droit des Gens, édition Pradier-Fodéré. Paris, 1863. Guillaumin.
- T. A. WALKER. — A manual of Public International law. Cambridge, 1935. University Press.
- John WESTLAKE. — Traité de droit international, traduit par A. de Geouffre de La Pradelle. Oxford, 1924. Imprimerie de l'Université.
- Henry WHEATON. — Eléments du droit international. Leipzig, 1864. Brockhaus.
- Elements of International law, 5^e éd. anglaise, revue et augmentée par Coleman Philipson. London, 1916. Stevens.
- George Grafton WILSON. — Handbook of International law. Saint Paul (U.S.A.) 1927. West Publishing Cy.

II. — OUVRAGES SPÉCIAUX. — COURS PROFESSÉS. — THÈSES.

- Alejandro ALVAREZ. — La Grande Guerre européenne et la neutralité du Chili. Paris, 1915. Pédone.
- J. BASDEVANT. — Cours professé à l'Ecole de guerre navale, 1922.
- Ch. DE BOECK. — De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi. Paris, 1882.
- Amiral CASTEX. — Théories stratégiques. Paris, 1929 à 1935. Société d'Editions Géographiques, Maritimes et Coloniales.
- Commandant Paul CHACK. — La guerre des croiseurs. Paris, Payot.
- Keble CHATTERTON. — Les bateaux-pièges (q - ships). Paris, 1928. Payot.
- C. J. COLOMBOS. — A treatise on the law of prize. London, 1927. Sweet and Maxwell.
- J. DISLERE. — Les croiseurs; la guerre de course. Paris, 1875.

- Paul ESTIENNY. — Le problème de la limitation et de la réduction des armements navals (1921-1931). Thèse. Toulouse, 1931.
- James Wilford GARNER. — The German war Code contrasted with the war Manuals of the U.S.A., Great Britain and France. Washington, 1918.
- Prize law during the world war. London, 1920. Longmans.
- Commandant Louis GUICHARD. — Histoire du blocus naval 1914-1918. Paris, 1929. Payot.
- Olivier GUIHENEUC. — La marine auxiliaire en droit international. Thèse. Paris, 1900.
- A. Pearce HIGGINS. — Studies in International law and relations. Cambridge, 1928. University Press.
- Cours de l'Académie de droit international. La Haye, 1926. Recueil, 1926, t. I.
- A. DE KERAUTEM. — Le déroutement. Thèse. Paris, 1935.
- KESSELER. — Le droit d'asile dans la guerre maritime. Thèse. Nancy, 1920.
- A. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE. — La Mer. Cours de doctorat. Paris, 1934.
- Commandant LAURENS. — Introduction à l'étude de la guerre sous-marine. Paris, 1921. Challamel.
- Le blocus et la guerre sous-marine. Paris, 1924. Armand Colin.
- Histoire de la guerre sous-marine allemande. Paris, 1930. Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales.
- La guerre sous-marine. (Section historique de l'E.M.G. de la Marine.)
- Henry S. MAINE. — La guerre. Cours professé à l'Université de Cambridge. Paris, 1890. Thorin.
- Peter Albert MARTINI. — Blockade im Weltkrieg - Reformvorschläge zum Seekriegsrecht, - dans Völkerrechtsfragen, cahiers 36 et 39. Berlin, 1933. Dümmlers.
- DE MAS-LATRIE. — Droit de marque et droit de représailles.
- Amiral A. MICHELSEN. — La guerre sous-marine. Paris, 1928. Payot.
- René NAVELLO. — L'évolution du droit de visite et du droit de prise au cours de la dernière guerre. Thèse. Paris, 1925.
- Jean RENAULT. — Le sous-marin. Sa situation dans le droit des Gens. Thèse. Paris, 1932.
- Louis RENAULT. — La guerre maritime. Cours de doctorat. Paris, 1910.
- Amiral sir H. RICHMOND. — Sea power in the modern world. London, 1934. Bell and Sons.
- Amiral SCHEER. — La flotte allemande de haute mer. Paris, 1928. Payot.
- J. Brown SCOTT. — A survey of International relations between the U.S.A. and Germany.
- SEYMOUR. — Les papiers intimes du colonel House. Paris, 1932. Payot.

SMITH. — The destruction of merchant ships. London, 1917.

Freeman SNOW. — Cours professé au Naval War College, publié par Stockton. Washington, 1918. Government. Printing Office.

Amiral von TIRPITZ. — Mémoires. Paris, 1922. Payot.

Joseph TRÉVILY. — Essai sur l'histoire et la situation du sous-marin en droit international. Thèse. Caen, 1931.

DE VILLENEUVE-TRANS. — La liberté des mers. Le blocus de l'Allemagne, la guerre sous-marine, 1917.

III. — PUBLICATIONS PÉRIODIQUES; RECUEILS DE DÉCISIONS ET DOCUMENTS.

American Journal of International law (A.J.I.L.). Années 1914 et suivantes.

Annuaire de l'Institut de droit international. Années 1887 et 1913.

Congressional Record. Année 1917.

International law Association reports. Années 1914 et suivantes.

Journal de droit international privé (Clunet). Années 1916 et 1917.

Journal des Débats. Année 1916.

Naval War College (U.S.A.). International situations, topics, documents and decisions. Années 1916 et suivantes.

Parliamentary debates: House of Commons.

Revue Générale de Droit International Public (R.G.D.I.P.). Années 1915, 1916, 1917, 1919, 1920, 1921 et 1923.

Revue Maritime. Années 1920 et 1921.

Revue Politique et Parlementaire. Année 1927, t. 131.

Société anglaise Grotius. Annuaire.

American White Book. European war, 1915-1918.

Archives de la Section Historique de l'E.M.G. de la Marine Française.

Pitt COBBETT. — Cases on International law. London, 1931.

Diplomatic correspondance between the U.S. and belligerent governments, relating to neutral rights and commerce. Supplément de l'A.J.I.L. New-York, 1916.

P. FAUCHILLE. — La guerre de 1914. Recueil de documents.

P. FAUCHILLE et Ch. DE VISSCHER. — Jurisprudence allemande en matière de prises.

Hubert HULL. — Digest of cases... from 1914 to 1917. London, 1927.

Livre Blanc néerlandais. La Haye, 1917.

Général LUDENDORFF. — Documents du G.Q.G. allemand. Paris, 1922.

A. DE PISTOYE et Ch. DUVERNDY. — Traité des prises maritimes. Paris, 1895.

Prize cases decided in the U.S. supreme Court... Oxford, 1920.

Recueil de diverses communications... Ministère des Affaires Etrangères,
La Haye, 1916.

Louis RENAULT. — Les deux Conférences de la Paix, 1899 et 1907. Pa-
ris, 1909.

E. S. ROSCOE. — Reports of prize cases... from 1745 to 1859. London, 1905.

J. B. SCOTT. — President Wilson's foreign policy. Messages, addresses,
papers. New-York, 1918.

G. W. VERZIJL. — Le droit des prises de la Grande Guerre, Leyde, 1924.

J. C. WITENBERG. — Commission mixte de réclamations germano-améri-
caines. Paris, 1926.

INTRODUCTION

L'armement défensif des bâtiments de commerce est un des problèmes les plus complexes qu'ait soulevés la conduite de la guerre au commerce maritime pendant la période 1914-1918. La question, en soi fort simple, de savoir si un navire marchand peut résister à une agression par ses propres moyens, était déjà ancienne, et, sur le terrain des principes, elle n'avait pas fait naître de discussions aussi vives que bien d'autres problèmes du droit de la guerre navale.

Les circonstances se chargèrent de lui conférer une importance de tout premier plan ; les conceptions modernes de la guerre se firent jour, et surtout apparurent des armes nouvelles : engins sous-marins et aériens. Du jour au lendemain, les navires de commerce armés devinrent la source possible de multiples difficultés, qui, en fait, se réalisèrent tout au long de la Grande Guerre, et exercèrent sur la conduite des belligérants et des neutres une influence considérable. Après la guerre, la question fut transposée sur le terrain théorique ; les conférences internationales, la plupart des auteurs se sont rendu compte de l'acuité du problème, sans toutefois l'envisager avec l'ampleur désirable, car nous montrerons qu'il est inséparable de la question des sous-marins, matière complexe s'il en fût jamais.

En réalité, nous croyons que l'apparition de moyens de guerre nouveaux amène, tôt ou tard, l'élaboration de règles nouvelles. Or, actuellement, ces règles font encore défaut, et c'est regrettable, car on se condamne ainsi à demeurer dans le domaine de l'impossible, si l'on méconnaît cette donnée essentielle. Le droit de la guerre subit d'ailleurs de nos jours une évolution profonde, qui n'est pas achevée, et il serait peut-être vain de vouloir le fixer en ce moment. Ce travail sera donc surtout historique, afin que les jalons que nous aurons posés ouvrent plus tard la possibilité, à la lumière de faits concrets,

de dégager plus aisément des principes nouveaux. C'est dans cet esprit que nous aborderons l'étude de notre sujet (1).

*
**

La libre navigation des vaisseaux de commerce est exposée à deux ordres de dangers : ceux qui proviennent des forces naturelles et ceux qui résultent du fait de l'homme. Ce sont ces derniers qui conduisent les navires à s'armer pour leur défense.

En temps de paix, le péril provient de l'existence des pirates (2). La résistance à l'agression est ici un cas évident de légitime défense : l'acte de violence accompli par le navire de commerce à l'égard du pirate pour repousser son attaque injuste est parfaitement régulier dans toutes les législations. Le risque d'une pareille résistance est évidemment assez grave ; en cas d'échec, l'équipage a de fortes chances d'être massacré. C'est pourquoi un navire qui emprunte des routes maritimes peu sûres prend le soin de s'armer pour être plus capable de tenir en respect ses assaillants éventuels.

Il est à peine besoin de dire que l'hypothèse appartient presque entièrement au domaine du passé. Les progrès de la civilisation, se traduisant par une police des mers de plus en plus stricte depuis la création des flottes de guerre, ont amené la disparition quasi-totale des pirates. Mais il n'en reste pas moins que si un navire craignait des actes de brigandage en temps de paix, il pourrait s'armer à bon droit, et répondre à la violence illicite par une violence licite. Ce point est certain, et ne soulève aucune controverse.

En temps de guerre, la question est plus complexe. Supposons tout d'abord qu'un navire de guerre belligérant accom-

(1) Nous tenons ici à exprimer nos sentiments de respectueuse gratitude aux commandants Laurens, Barbier et Gulchard, du Service Historique de la Marine; leurs remarquables travaux et leurs conseils éclairés ont particulièrement facilité nos recherches.

(2) Nous pensons à la « piraterie du droit des Gens » ou brigandage de mer, par opposition à la « piraterie par analogie ».

plisse à l'égard d'un navire de commerce des actes contraires aux principes actuellement reconnus du droit de la guerre (3). La réponse généralement admise est la suivante : à l'attaque injuste, le navire de commerce peut répondre par la force et sa conduite doit être considérée comme régulière. En conséquence, l'armement qu'il porte pour être en mesure de soutenir son droit avec succès est parfaitement licite. On voit que nous sommes encore très près de la notion de légitime défense, mais si l'on estime que celle-ci n'a pas sa place en temps de guerre, la théorie des représailles fournit aussi une justification satisfaisante.

Admettons maintenant que l'attitude de belligérant ennemi soit parfaitement correcte, qu'il observe exactement les lois de la guerre. Que faut-il penser de l'acte de résistance du navire de commerce ? Laissons de côté le cas d'un neutre qui s'oppose à la visite. La visite, c'est une obligation qu'il doit supporter ; ce n'est pas une attaque ; normalement, il ne saurait en souffrir. Il ne lui est donc pas permis d'essayer de s'y soustraire par la force, et, s'il tentait une résistance, il s'exposerait aux violences, immédiates et justifiées, du navire de guerre, sans aucun égard pour sa qualité de neutre. S'il est ennemi, la réponse donne lieu à controverse, et l'hypothèse demande à être examinée avec quelques détails.

Un navire de commerce, rencontré par un bâtiment de guerre ennemi, est soumis à la capture, et, éventuellement, à la destruction. Du côté du bâtiment de commerce, aucune hésitation n'est possible sur son sort. Le navire de guerre, lui, peut n'être pas fixé immédiatement sur le caractère du bâtiment qu'il semonce, car l'usage de faux pavillons est une ruse fréquente. Il doit, pour former sa conviction, procéder à la vérification des papiers de bord, enquête qui aboutira à la saisie du navire si son caractère ennemi se trouve établi. La question se pose alors de savoir si le bâtiment de commerce peut s'opposer par la force à l'exercice de cette procédure régulière, s'il peut notamment profiter de l'indécision dans laquelle se trouve le navire

(3) Par exemple, le navire de commerce est neutre et le bâtiment de guerre s'apprête à le couler à vue sans motif ; ou encore, le navire de commerce est bien ennemi mais il s'attend à être torpillé sans avertissement.

de guerre pour tenter de s'échapper, ou même, par le feu de l'armement dont il a pu se munir, de réduire son ennemi à l'impuissance (4).

On peut répondre que l'acte de violence commis par le navire de commerce dans de pareilles conditions est absolument légitime, et, par suite, que son armement ne peut donner prise à aucune contestation. C'est, en effet, la contre-partie même du fait que sur mer la propriété privée ennemie n'est pas inviolable. A ce droit de capture, qui n'existe pas sur terre, il faut opposer la possibilité d'une résistance, strictement défensive en principe, mais qui pourra s'exercer aussi d'une manière préventive, lorsque la présence rapprochée du navire de guerre ennemi ne laisse aucun doute sur ses intentions.

Ce que l'on objecte à cette manière de voir est digne de retenir l'attention. En effet, dit une seconde théorie, l'acte hostile accompli par le navire de commerce qui résiste à son capteur ne saurait être qualifié d'acte de légitime défense, car il manque ici le caractère injuste de l'agression. Il s'agit en réalité d'un véritable acte de guerre, quelle qu'en soit la nature, offensive, ou défensive. Or, seuls les combattants réguliers, bâtiments de guerre et navires assimilés, peuvent accomplir de pareils actes : les combattants irréguliers sur mer sont exposés à être traités comme de vulgaires pirates. De plus, la résistance armée des navires de commerce conduit fatalement à l'impossibilité pour certains bâtiments de guerre d'observer les règles ordinaires concernant les non-combattants, ou tout au moins elle rend leur observation bien périlleuse. Nous pensons ici au sous-marin, qui, soumis aux mêmes règles que les autres navires de guerre, doit faire surface et s'approcher du navire de commerce; la crainte de se voir canonné ou éperonné l'amène inévitablement à torpiller sans avertissement.

Les deux théories ont chacune leurs défenseurs, et la pratique suivie par les Etats n'est pas non plus uniforme. C'est que l'importance de la question est à la mesure même de leurs inté-

(4) La résistance se produit donc toujours, dans ce cas, lors de l'exercice du droit de visite, et non lors de la capture elle-même. Mais cette considération n'entre pas en jeu dans la discussion si l'on réfléchit que la seconde n'est qu'une suite très rapprochée de la première, et se présente pour le navire de commerce comme absolument fatale.

rêts. L'intérêt de l'Angleterre belligérante, — nous voulons dire le problème vital pour elle, — c'est son ravitaillement par mer. Aussi longtemps que, sur mer, la propriété privée ne sera pas inviolable, l'Angleterre refusera de laisser sortir ses navires sans armement, exposés à l'attaque du moindre des sous-marins. Pour des raisons opposées, l'Allemagne adoptera une attitude inverse. D'autre part, il est difficile d'affirmer que les vues officielles en la matière resteraient les mêmes dans le cas de neutralité et dans le cas de belligérance. Il faut, ici encore, faire la part des intérêts. L'étude de la période 1914-1918 est, à cet égard, particulièrement instructive.

Quoi qu'il en soit, nous avons tenu, dès le début, à exposer brièvement les deux points de vue en présence, car nous les trouverons sans cesse opposés l'un à l'autre dans cette étude, et il était nécessaire de fixer ainsi les idées avant d'en aborder le cours.

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES

§ 1. — *Ancienneté, universalité et continuité de la pratique d'armer les vaisseaux marchands pour leur défense*

« On se demande vraiment, écrit l'amiral Castex (1), pourquoi l'armement des navires de commerce au cours de la guerre (de 1914-1918) a soulevé tant d'émotion et de problèmes épineux. On semblait s'imaginer partout, chez les neutres et chez les belligérants, qu'on était lancé en grand dans l'innovation, et que jamais pareille question ne s'était posée auparavant. C'était témoigner d'une ignorance à peu près complète de l'histoire... »

Jadis, en effet, l'armement des navires marchands était, même en temps normal, la règle et non pas l'exception, tant les routes de mer étaient peu sûres. L'Antiquité connaissait déjà des « corsaires », qui opéraient d'ailleurs en temps de paix et ne différaient pas des pirates, dont le métier n'avait rien de déshonorant, du moins chez les Grecs, et dont les associations avaient été légalement organisées au point de vue commercial par Solon (2). On dut même, dès cette époque, recourir à des « associations de forces » pour se défendre contre leurs déprédations et organiser ce que l'on a appelé les « voyages de conserve », puis les « convois ». Au Moyen Age, la piraterie est encore le fléau des mers : les voyages de conserve sont organisés régulièrement par les navigateurs paisibles, pour se protéger, et forment l'objet d'un contrat spécial d'une importance pratique alors très grande (3).

En temps de paix, un autre danger s'ajoute bientôt à ceux résultant des pirates, c'est l'exercice du *droit de représailles*.

(1) Revue Maritime. 1921, p. 164.

(2) Despagnet : *Cours de droit international public*, p. 640, n° 638.

(3) Consulat de la Mer : art. 93 et 286.

On peut le définir, avec M. de Mas Latrie (4), « un droit concédé à un particulier, par l'autorité souveraine dont il est le sujet, de reprendre, même par la force, son bien ou l'équivalent de son bien, sur un étranger ou les concitoyens de cet étranger, lorsqu'il n'a pu obtenir justice par les voies judiciaires du pays de son adversaire ». Les *lettres de représailles* sont maritimes ou terrestres. Sur mer, on les nomme *lettres de marque*, et elles ne semblent pas, d'ailleurs, avoir été souvent délivrées; leur attribution, droit souverain et régalien était entourée de formes précises et compliquées : des sommations, des conditions de délais sont exigées. Au début du xiv^e siècle, des marchands de Montpellier avaient eu un navire pillé en mer par des Gênois parfaitement connus. Le Gouvernement de Gênes, sollicité six fois de dédommager les plaignants, refusait obstinément de le faire. Le refus constaté par écrit, le sénéchal de Beaucaire reçut ordre du roi de sommer une dernière fois les magistrats de Gênes, puis fut autorisé à lancer une lettre de marque contre les Gênois, conformément aux accords existant avec la République. Toutefois, avant d'autoriser les plaignants à s'en servir, un délai d'un an et quarante jours fut accordé aux Gênois. Ceux-ci, ayant fait appel de la sentence du sénéchal, un arrêt du Parlement de Paris de 1308 maintint la concession de la lettre, mais plusieurs années s'étaient écoulées depuis l'époque du dommage (5).

Il ne faut pas confondre le droit de représailles avec le *droit de course*. Le droit de représailles ne s'accorde qu'en temps de paix, après un déni de justice positif, pour la réparation d'un tort individuel, jusqu'à concurrence du dommage éprouvé, et sans amener de rupture entre les Etats auxquels appartiennent les deux parties. Le droit de course est le droit que le souverain peut concéder, en temps de guerre déclarée, à un ou plusieurs de ses sujets, d'armer des navires pour courir sus aux bâtimens marchands ou autres, appartenant à la Puissance contre laquelle il est en guerre. Les corsaires, à partir du xvii^e siècle

(4) *Droit de marque au Moyen Age.*

(5) Cet exemple montre qu'il est difficile d'imaginer, comme l'ont prétendu certains auteurs, une multiplication des lettres de représailles. Elles ont été en fait assez rares, et, dès la fin du xv^e siècle, elles tombent en désuétude, sans être diplomatiquement abolies.

surtout, deviennent les agents ordinaires de la guerre au commerce.

Contre tous ces ennemis du temps de paix et du temps de guerre, comment se protégeaient les paisibles vaisseaux de commerce? Plusieurs pratiques s'offraient à eux : naviguer en convoi, s'armer eux-mêmes pour leur défense, ou user à la fois de ces deux moyens. Nous avons déjà fait allusion au convoi à propos des anciennes associations de forces et des voyages de conserve. Ces mesures furent bientôt renforcées ou complétées par l'armement généralisé des vaisseaux marchands.

Au point de vue technique, notons que de nombreux navires de commerce de la taille des vaisseaux étaient armés en flûtes. Ils consacraient à la cargaison leurs cales et leur batterie basse privée de ses canons, et conservaient comme armement de défense leur batterie haute et leur batterie barbette, soit trente à quarante canons. C'était là un armement fort respectable, quoique servi par des bras médiocrement entraînés, et « plus d'une fois corsaires et pirates sont venus se casser les dents contre ce morceau un peu trop dur à avaler » (6). La construction de tous ces navires était en effet identique, et le navire de commerce suffisamment armé pouvait lutter à armes égales contre des agresseurs souvent mieux équipés et plus aguerris à la lutte, mais guère moins vulnérables qu'eux-mêmes. Les Compagnies commerciales faisant le trafic des pays lointains, celles des Indes en particulier, disposaient de navires ainsi armés, relativement exercés et souvent fort bien commandés, qui ont fait parfois très bonne figure dans des engagements importants. Au combat de la Praya (7), plusieurs bâtiments de Suffren s'attaquèrent à des navires de l'East India Company, les prenant pour des vaisseaux de ligne à cause de leur aspect imposant et du nombre de leurs canons (8).

(6) Amiral Castex, *loc. cit.* p. 165.

(7) 16 avril 1781.

(8) Wheaton: *Elements of International Law*, ch. III, p. 553.

Amiral Castex, *loc. cit.* — Au cours de sa croisière dans les mers de Chine, de 1803 à 1806, l'amiral Linois fut victime d'une méprise analogue, s'en laissant imposer par un convoi de la même Compagnie qui lui sembla être une escadre anglaise, tellement ses manœuvres étaient bien ordonnées et ses sabords bien garnis.

L'utilité de cet armement fut donc bientôt démontrée, au point que ces mesures de défense, non seulement se généralisèrent, mais furent même parfois rendues obligatoires. En 1602, les armateurs marseillais avaient décidé, pour défendre leurs navires contre les corsaires, de ne laisser naviguer isolément que ceux qui étaient armés. En 1603, une lettre du roi leur ordonne de procéder à cet armement pour tous les vaisseaux marchands; le nombre des bouches à feu est fixé d'après le tonnage : seize canons et quatre pierriers pour les vaisseaux de dix mille quintaux, deux canons et six pierriers pour les vaisseaux de trois mille quintaux. De plus tous les officiers et marins doivent prêter serment devant l'Amirauté de bien se battre. Plus tard, ces dispositions sont rappelées par Colbert à l'intendant Marant, en 1684 : aucun bâtiment ne doit quitter le port sans que le capitaine ait fait entraîner son équipage à d'éventuels combats, et sans s'être mis en état de se défendre. Enfin, une ordonnance de 1737 prescrit que tous les vaisseaux de la Compagnie des Indes doivent être percés pour être « armés en guerre ».

L'histoire de la pratique anglaise est encore plus caractéristique (9). L'armement obligatoire des vaisseaux marchands y fut ordonné à peu près à la même époque qu'en France : le 24 décembre 1625, une proclamation de Charles I^{er} interdit aux navires de soixante tonneaux ou plus de prendre la mer sans s'être sérieusement armés. D'autres dispositions sur le même point furent prises plus tard, en 1662 et 1670. Mais la règle la plus importante, une de celles auxquelles on s'est le plus souvent reporté pendant le xvii^e et le xviii^e siècles, fut un Ordre en Conseil de Charles II, du 4 septembre 1672.

Il y est d'abord exposé que « Sa Majesté a pris en considération, aussi bien dans l'intérêt de tout le royaume que dans celui des individus intéressés, les conséquences funestes du fait que les bâtiments de commerce en temps de guerre naviguent sans être suffisamment munis de canons ou autres moyens de défense, et que ces navires ont trop souvent tendance à abandonner leur convoi ou leurs compagnons de route, pour ensuite tomber facilement aux mains des ennemis ». Ces considérations commandent la décision suivante : « Il a été ordonné

(9) Cf. Pearce Higgins. *International law and relations*, p. 246 et suivantes.

aujourd'hui par Sa Majesté en son Conseil, que tous les capitaines de navires entreprenant un voyage lointain doivent, avant d'acquitter les droits de douane et de recevoir l'autorisation de lever l'ancre d'un port de notre royaume, donner toutes garanties aux commissaires et officiers des douanes de Sa Majesté, qu'ils ne s'écarteront point des navires de guerre désignés pour les convoier, ni des autres navires du convoi, mais qu'au contraire ils auront soin de se tenir rapprochés les uns des autres, et se prêteront mutuellement assistance, jusqu'à la limite de leurs forces, au cas où ils seraient attaqués; dans cette éventualité, lesdits capitaines devront veiller à ce que leurs navires soient bien munis de mousquets, de balles et autres engins, en proportion du nombre d'hommes qu'ils transportent. De tout cela, qui est le bon plaisir de Sa Majesté, les commissaires et officiers des douanes et tous autres intéressés devront prendre connaissance, et faire diligence pour s'y conformer ».

La pratique de l'armement défensif était donc générale en Angleterre, mais elle dut donner lieu à quelques mécomptes, les équipages ayant sans doute tendance à se servir trop facilement de leurs armes. Aussi, un Act de 1732 vint-il défendre aux vaisseaux marchands mouillés dans la Tamise au-dessus de Blackwall de conserver leurs canons chargés, et de s'en servir entre le crépuscule et l'aurore. En outre, comme les petits bâtiments profitaient parfois de cette faculté pour résister aux visites des embarcations de la douane, de nouvelles dispositions furent prises pour limiter en puissance l'armement autorisé; finalement même, on en arriva à ne plus le permettre qu'aux vaisseaux fréquentant les mers lointaines, mais ces restrictions établies en 1784 furent supprimées par un Ordre en Conseil de 1793.

Pendant les guerres de l'époque napoléonienne, tous les marins valides de la flotte commerciale anglaise furent enrôlés dans la marine militaire : aussi la pratique de l'armement défensif des bâtiments marchands subit-elle une éclipse, étant remplacée par le convoi obligatoire. Néanmoins beaucoup continuèrent à porter des canons, et, vers le milieu du XIX^e siècle, il est certain que les navires de l'East India Company, de l'Hudson Bay Company et de la Compagnie hollandaise des Indes Orientales étaient encore armés pour leur défense.

Quant à la politique américaine, elle témoigne de la même

continuité à l'égard de l'armement défensif des bâtiments de commerce. Nous trouvons, en 1798, un Act du Congrès intitulé « Loi autorisant la défense des navires marchands contre les déprédations françaises » ; entre 1808 et 1810 différentes motions sont présentées pour l'armement des bateaux américains en vue de résister par la force aux visites et saisies. Et surtout il faut citer la section 4295 des Statuts Révisés :

« Le commandant et l'équipage de tout navire marchand, appartenant en tout ou en partie à un citoyen des Etats-Unis, peut résister et se défendre contre toute agression, visite, restriction, déprédation ou saisie qui seraient tentées contre ce navire ou contre tout autre de même caractère, par le commandant et l'équipage d'un navire armé quel qu'il soit, qui n'est pas un navire de guerre d'un pays en état d'amitié avec les Etats-Unis; il peut soumettre et capturer ledit navire; il peut également reprendre tout navire de même caractère qui aurait été capturé auparavant par un quelconque bâtiment armé comme il est dit ci-dessus, et l'envoyer dans un port des Etats-Unis ».

La généralité et la continuité de la pratique de l'armement défensif nous sont maintenant démontrées.

Il convient d'envisager à présent quelles en étaient les conséquences.

*
**

§ 2. — *Les navires de commerce armés pour leur défense jouissaient-ils des mêmes droits que les corsaires ?*

Lorsque l'on veut établir aujourd'hui un parallèle entre un bâtiment de guerre et un bâtiment de commerce modernes, on n'aperçoit guère que des différences : différences techniques, différences d'objet, différences de moyens (10). Or, si l'on remonte à plus d'un siècle et demi en arrière, toutes ces dif-

(10) Nous envisageons plus loin les rapports des bâtiments de commerce armés avec les navires de guerre auxiliaires. Cf. Chapitre II.

férences s'estompent. La plupart des navires qui faisaient la guerre au commerce n'étaient eux-mêmes que des vaisseaux marchands bien équipés, et munis d'une lettre de marque ou d'une commission de prise. Aussi, les navires de commerce offraient-ils à la capture une résistance d'autant plus vive que, comme nous l'avons vu, beaucoup étaient solidement armés pour leur défense. En fait, il était assez fréquent que non seulement l'agresseur fût repoussé, mais encore que ce dernier fût bel et bien capturé par sa victime. Ou bien, il arrivait parfois que l'équipage d'un navire de commerce, maîtrisé par surprise, parvint à se libérer, massacra l'équipage de prise et redevint maître de son bâtiment. Enfin, le cas s'est présenté, et nous le retrouverons, d'un convoi attaqué dans lequel des navires de commerce victorieux de leurs agresseurs avaient repris d'autres navires de leur convoi, déjà capturés. Tous ces cas soulèvent une difficulté commune : en l'absence d'une commission de prise régulière, faut-il donner à celui qui fait une prise en se défendant les mêmes droits qu'à un capteur régulier ?

La doctrine est restée dans une logique parfaitement correcte en décidant, dans son ensemble, que la prise ainsi effectuée est certainement valable pour l'ennemi, mais ne doit pas être attribuée au navire de commerce : seule la qualité de belligérant régulier, démontrée par une commission de prise authentique, confère cet avantage. La prise appartient donc à l'Etat dont le bâtiment de commerce porte le pavillon. En France, elle revient à l'amiral, et celui-ci, au témoignage de Valin et d'Emerigon (11), en faisait don la plupart du temps au capteur, pour le récompenser de sa bravoure. Pothier relève cette pratique dans son *Traité du droit de propriété* (12) : « Il est tellement vrai qu'il n'y a que ceux qui ont commission de l'amiral qui soient en droit de faire à leur profit des prises sur l'ennemi, que si le capitaine d'un vaisseau marchand a été attaqué en mer par un vaisseau ennemi dont il s'est rendu maître dans le combat, la prise qu'il a faite ne leur appartient pas, *mais appartient à l'amiral*, qui est, à cet égard, aux droits du Roi; et l'amiral

(11) Cité par Ch de Boeck : *La propriété privée sous pavillon ennemi*.

(12) Cf. Phillimore : *Commentaries upon International Law*, T. III, § CCCCLV.

a coutume d'en gratifier pour le tout ou pour partie celui qui a fait la prise, sans tirer à conséquence ».

Si le problème de la *validité* de la prise effectuée par le navire de commerce touche au droit international, et, du consentement général, se résout par l'affirmative, le droit du capteur aux *parts de prises* est une question de droit interne et doit être résolue dans chaque législation.

La règle du droit anglais telle qu'elle ressortait de l'Ordre en Conseil du 4 janvier 1666 était que « tout navire, toute marchandise capturés incidemment par un navire non commissionné appartiennent au Lord Grand Amiral (13) ». Quelques années plus tard, afin d'encourager les capitaines à défendre leurs navires plus vigoureusement contre les pirates, la règle fut modifiée. Il fut prévu, au cas où l'équipage d'un navire britannique s'emparerait d'un vaisseau qui l'aurait d'abord attaqué, que « les officiers et marins dudit vaisseau doivent recevoir, après la condamnation du navire et des marchandises, les mêmes parts de prises (*prize money*) qu'il est d'usage d'attribuer aux corsaires ». Mais il ne s'agit là en réalité que d'un octroi gracieux; la règle établie par l'Ordre en Conseil de 1666 est restée en vigueur depuis cette date, et les prises effectuées par un capteur irrégulier appartiennent à la Couronne à titre de *Droits d'Amirauté*. Cette disposition a été insérée sans modification dans le Naval Prize Act de 1864, section 39, et le Naval Prize Bill, présenté en 1911 et rejeté par la Chambre des Lords, contenait une clause semblable.

En France, c'est l'arrêté du 2 prairial an XI qui vient régler ce point de droit (14). Article 34 : « Dans le cas où une prise aurait été faite par un bâtiment non muni de lettre de marque, et sans que l'armateur eût fourni le cautionnement exigé, elle sera confisquée au profit de la République, et pourra même donner lieu à punition corporelle contre le capitaine du bâtiment capteur, le tout *sauf le cas où la prise aurait été faite dans la vue d'une légitime défense* par un bâtiment de commerce, d'ailleurs muni de passeport ou congé de mer... ». La solution est donc différente de celle admise dans l'ancien droit, puisque, par

(13) Pearce Higgins, *op. cit.*, p. 260.

(14) De Pistoye et Duverdy: *Traité des prises maritimes*. T. I, p. 163.

a contrario, l'arrêté du 2 prairial reconnaît que le bâtiment de commerce, dans l'exercice de son droit de « légitime défense », jouit des mêmes prérogatives qu'un capteur régulièrement commissionné.

Le sens de l'arrêté du 2 prairial an XI n'était pas douteux, et le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 31 mai 1807 (15), en fit une application indirecte à propos de l'exercice du droit de *recousse* (1). Les faits se présentaient ainsi : les navires français le *Jason*, la *Fanny* et la *Vierge-du-Rosaire*, chargés pour le compte du gouvernement espagnol, avaient été attaqués par l'ennemi qui s'était emparé des deux premiers. La *Vierge-du-Rosaire* et deux navires espagnols, voyageant de conserve avec les autres, continuèrent le combat et reprirent les bâtiments capturés, après s'être rendus maîtres de leurs assaillants. Ces navires repreneurs n'étaient pas munis de lettre de marque : devaient-ils profiter du droit de recousse ? Le Conseil des Prises, interprétant l'art. 34 de l'arrêté de l'an XI, avait adjugé l'indemnité de recousse aux équipages repreneurs parce qu'ils avaient été attaqués par l'ennemi et se trouvaient par conséquent dans le cas de légitime défense prévu. En appel, le Conseil d'Etat confirma cette décision en s'appuyant sur les mêmes motifs.



§ 3. — *Au XIX^e siècle, les tribunaux de prises français, anglais et américains reconnaissent aux navires armés pour leur défense le même statut juridique qu'aux bâtiments de commerce pacifiques.*

Dès le début du XIX^e siècle, la question des bâtiments de commerce armés s'oriente vers une étape nouvelle et prend une tournure plus juridique. On cherche à définir le statut de ces

(15) De Pistoye et Duverdy, *op. cit.* T. I, p. 168 : « *La Vierge du Rosaire* ».

(16) Le droit de recousse est une indemnité due aux équipages repreneurs par le propriétaire du navire dont la reprise a été faite dans certaines conditions de délais. Cf. Calvo: *Droit International*, t. IV, p. 398.

navires, chose bien délicate si l'on songe qu'actuellement ce point est encore discuté. Deux solutions ont été alors présentées : assimilation aux bâtiments de commerce pacifiques, non armés, ou assimilation aux bâtiments de guerre. Les conséquences pratiques de la solution adoptée sont, on s'en aperçoit aisément, considérables. Les tribunaux de prises ont eu l'occasion de se prononcer à propos de la propriété neutre placée à bord des navires de commerce armés, et leur jurisprudence présente à cet égard une heureuse unité de vues. Prenons d'abord la jurisprudence du Conseil des Prises français, qui nous offre une intéressante et très ancienne décision. Celle-ci est du 9 prairial an VIII, et a été rendue conformément aux conclusions du commissaire du gouvernement, Portalis (17).

Le navire de commerce armé *Le Pégou* (18), portant le pavillon américain, commandé par le capitaine John Green, avait été saisi en mer par les frégates françaises *La Cocarde* et *La Bravoure*. Le tribunal de commerce de Lorient, par un jugement en date du 8 ventôse an VII, donna main-levée au capitaine de son navire et d'une partie des marchandises et espèces qui constituaient la cargaison. Mais, sur appel *a minima* formé par le contrôleur de la Marine au port de Lorient, le tribunal d'appel du Morbihan déclara le navire et l'entière cargaison de bonne prise. L'affaire, ayant été portée par les capturés devant le tribunal de cassation, se trouvait soumise, en définitive, à la décision du Conseil des Prises.

Comme motifs justifiant la capture, le tribunal du Morbihan avait déclaré que *Le Pégou* était armé en guerre, sans aucune commission ni autorisation du gouvernement américain, et, par ailleurs, que l'on n'avait trouvé à bord aucun rôle d'équipage arrêté par les officiers publics du lieu du départ. Sa qualité de neutre se trouvant affectée par ces circonstances, il n'avait plus droit à aucun respect et devait être considéré comme de bonne prise. Les capturés ne niaient point que leur navire était monté de dix canons de différents calibres et qu'il était pourvu de mousqueterie et de munitions de guerre. Mais ils répondaient que « leur navire, expédié pour l'Inde, était armé pour sa pro-

(17) De Pistoye et Duverdy, *op. cit.* T. II, p. 121.

(18) Les auteurs de langue anglaise écrivent en général *Le Pigou*.

pre défense, et que les munitions, la mousqueterie et le nombre des canons n'excédaient pas ce qui est d'usage en pareil cas pour un voyage au long cours ».

Portalès, dans ses conclusions, fait tout d'abord remarquer qu'il ne suffit pas d'avoir des armes pour mériter le reproche d'être armé en guerre. L'armement en guerre est une disposition purement offensive; il se justifie lorsque l'on n'a d'autre but que celui de l'attaque, ou du moins lorsque tout annonce que tel est le but principal de l'entreprise. Alors, on est réputé ennemi, ou pirate, si l'on n'est porteur d'une commission ou d'un titre capable d'écarter tous les soupçons (articles 4 et 5 du titre des Prises de l'Ordonnance de la Marine de 1681). Mais « *la défense est de droit naturel, et les moyens de défense sont légitimes dans les voyages de mer comme dans toutes les autres occurrences périlleuses de la vie* ». De l'examen des faits, le commissaire du gouvernement constate qu'un tel navire, n'ayant qu'un équipage fort restreint et un chargement considérable, était évidemment destiné au commerce, et non à la guerre. Quant aux armes trouvées, elles étaient là « non pour exercer des reprises ou des hostilités, mais pour les prévenir, non pour attaquer, mais pour se défendre ».

Le Conseil des Prises décida finalement que le prétexte de l'armement n'étant pas fondé, la prise était nulle et de nul effet. La restitution du *Pégou* au capitaine Green fut ordonnée, et des experts reçurent la mission d'évaluer le montant des dommages-intérêts représentant le préjudice subi. C'était, en définitive, consacrer très nettement la légitimité de l'armement défensif pour tous les navires exposés à un danger quelconque. Faut-il y comprendre le danger pour un bâtiment de commerce belligérant d'être capturé par un bâtiment ennemi ? Le terme d'« *occurrences périlleuses* », employé par Portalès, peut permettre une réponse affirmative.

La jurisprudence anglaise nous permet de faire un pas de plus dans la voie de la certitude. Nous allons en effet savoir si, lorsqu'un bâtiment de commerce belligérant est capturé *après avoir résisté*, le caractère neutre des marchandises qu'il porte est affecté par l'illégitimité possible de l'acte de résistance. S'il s'agissait d'un navire de guerre, la question serait résolue sans difficulté, car les marchandises neutres placées sur un tel bâti-

ment participent à son caractère hostile (19). D'autre part, à bord d'un vaisseau marchand n'ayant opposé à la capture aucune résistance, la règle de l'inviolabilité de la propriété neutre s'applique à coup sûr, le pavillon (ennemi) ne confisquant pas la marchandise (neutre), à l'exception de la contrebande.

Dans l'affaire de la *Catherine-Elisabeth* (1804) (20), Sir William Scott — lord Stowell — se prononce expressément sur ce point. Le navire était français, donc ennemi, et transportait des marchandises américaines, c'est-à-dire neutres. Il n'est pas précisé s'il était armé ou non de canons. A la suite de la résistance violente à la capture, on soutenait que toute la cargaison devait être condamnée.

Sir William Scott observe immédiatement que l'on a affaire à un navire français, commandé par un Français : c'est donc la conduite d'un ennemi que l'on va juger. Si le capitaine avait été *neutre*, son acte de résistance eût constitué une violation du droit international, qui lui impose le *devoir* de se soumettre à la visite pour déterminer le caractère du navire et de la cargaison; cette violation du droit international entraînerait sans aucun doute la confiscation de toute la cargaison confiée aux soins de ce capitaine qui a tenté de la soustraire aux mesures légitimes de la guerre sur mer. Avec un capitaine *ennemi*, expose alors sir William, le cas est très différent, « *aucun devoir n'est violé par son acte de résistance — lupum auribus teneo — et s'il peut échapper (à la visite) il a le droit de le faire* ». Si les réclamants américains arrivent à démontrer qu'ils sont propriétaires de la cargaison, celle-ci devra leur être restituée. En d'autres termes, le jugement conclut que *l'acte de résistance du bâtiment de commerce ennemi est un acte légitime, qui n'a en droit aucune conséquence sur la condition des marchandises neutres transportées*.

(19) Cf. Le cas de la *Fanny* (1814), navire régulièrement commissionné en guerre. — Roscoe : *Reports of prize cases determined in the High Court of Admiralty*... p. 202.

(20) The « *Catharina Elizabeth* », dans les ouvrages de langue anglaise. Roscoe : *op. cit.*; Travers-Twiss : *Le droit des gens ou des nations considérées comme communauté politiques indépendantes*, t. II, pp. 177-178; Phillimore : *op. cit.*, t. III, p. 549.

C'est à une conclusion semblable que devait aboutir le juge Marshall, Chief Justice de la Cour Suprême des Etats-Unis, dans une affaire beaucoup plus complexe et aussi plus connue : celle de la *Nereide* (21). Dans ce cas, essentiel pour nous, les divers éléments : armement défensif, caractère ennemi, résistance violente — que nous avons trouvés séparés dans le *Pégou* et la *Catherine-Elisabeth* — se présentent tous réunis. L'importance de cette décision requiert une étude approfondie de l'espèce.

Le 26 août 1813, M. Manuel Pinto, sujet espagnol, né à Buenos-Ayres, résidant à Londres, signe un contrat avec M. John Drinkald pour l'affrètement de son navire la *Nereide*, capitaine William Bennett, afin d'entreprendre une expédition de Londres à Buenos-Ayres et retour, aux conditions fixées par la charte-partie. La cargaison, appartenant pour une part à l'affrèteur et pour le reste à des sujets britanniques, est chargée à bord de la *Nereide*, qui met à la voile en novembre 1813. *Le navire est armé de dix canons*, et manœuvré par seize hommes d'équipage. Le 19 décembre, au large de Madère, la *Nereide* rencontre un corsaire américain, le *Governor-Tompkins*, et est capturée après un combat d'environ un quart d'heure. Après l'arrivée à New-York, suivie d'une mise sous scellés, le navire et la partie de la cargaison appartenant à des sujets anglais sont condamnés sans qu'il y ait de réclamation. La partie des marchandises appartenant à M. Manuel Pinto est également condamnée, mais celui-ci fait appel de la sentence de la Cour de district, puis, la première décision ayant été confirmée, il porte l'affaire devant la Cour Suprême, présidée par le juge Marshall, assisté notamment des juges Johnson et Story.

Le juge Marshall, dans un long exposé, examine deux questions. *Primo* : les deux faits de l'existence d'un armement et de la résistance opposée sont-ils imputables à M. Pinto lui-même ? *Secundo* : si c'est bien le belligérant ennemi qui a armé le navire et opposé la résistance, le neutre avait-il le droit de charger ses marchandises à bord sans leur conférer un caractère hostile ?

Sur le premier point, il est certain que si M. Pinto avait

(21) J. B. Scott : *Cases on International Law*, p. 1014; J. B. Moore : *A digest of International Law*, t. VII § 1203; G. G. Wilson : *Handbook of International Law*, p. 303.

armé lui-même la *Nereide*, son caractère neutre serait bien compromis, et il en serait de même s'il était démontré qu'il avait en personne dirigé la résistance. Mais le contrat stipule que le navire doit être livré à l'affrêteur « équipé, monté, muni de tout ce qui est nécessaire à l'expédition, et prêt à prendre à son bord la cargaison », c'est-à-dire prêt à mettre à la voile. Que l'on ait ou non embarqué des canons, c'est un fait qui ne concerne pas M. Pinto : c'est, de toute évidence, l'acte du propriétaire, M. Drinkald. En ce qui concerne l'acte de résistance, on a soutenu qu'il était aussi le fait du neutre : « M. Pinto, a-t-on dit, a affrété tout le navire; la résistance du navire s'identifie avec sa propre résistance ». Et l'on invoque, à l'appui de cette thèse, la charte-partie. En réalité, celle-ci fait une distinction : pour tout ce qui concerne le caractère commercial de l'expédition, le capitaine doit obéir aux ordres de l'affrêteur, mais, dans l'exercice de ses autres attributions, il reste le préposé de l'armateur. Une lettre d'instruction, adressée par M. Drinkald au capitaine Bennett, prévoit même expressément que M. Pinto ne doit participer d'aucune manière à la conduite du navire; l'acte de résistance, se rattachant certainement à ce côté technique de l'expédition, ne saurait donc être imputé à M. Pinto.

Le second point fournit au juge Marshall l'occasion d'appuyer de son éminente autorité la légitimité de l'armement défensif des bâtiments de commerce belligérants et de proclamer en termes particulièrement nets le droit absolu des neutres de faire transporter leurs marchandises à bord de tels navires (22).

« *Un belligérant, dit-il, a parfaitement le droit de s'armer pour sa propre défense, et un neutre a parfaitement le droit de faire transporter ses marchandises sur un vaisseau belligérant.* Ces droits ne sont pas exclusifs l'un de l'autre. Le neutre n'a aucun contrôle sur le droit du belligérant de s'armer. En mettant ses marchandises à bord d'un navire ennemi, cette marchandise, d'après les règles positives du droit, ne cesse pas d'être neutre. Pourquoi cela serait-il changé par l'exercice d'un droit universellement reconnu et d'un usage général lors de

(22) La question devait être l'objet de discussions passionnées aux Etats-Unis, en 1916-1917. Cf. Inf. Chap. IV, section I.

l'établissement de ces règles ?... Bynkershoek (23) n'insinue nullement que ce privilège d'inviolabilité est réservé aux navires de commerce non armés. En fait, croyons-nous, *un bâtiment marchand belligérant navigue rarement sans armes*, de telle sorte que l'exception à la règle serait plus importante que la règle elle-même. Il serait bien étrange qu'une règle établie en des termes si généraux fût conçue de telle manière qu'elle exclût de son domaine d'application presque tous les cas pour lesquels elle a été prévue, alors qu'on ne peut rien trouver dans la doctrine pour justifier une telle interprétation restrictive... »

A l'objection présentée, que le neutre, en plaçant ses marchandises à bord d'un bâtiment de commerce armé, lie son sort à celui-ci et participe à son caractère hostile, il faut répondre qu'un tel lien n'existe pas. En effet, le but que poursuit le neutre, c'est le transport de sa marchandise. Il veut un résultat, peu lui importe que le navire soit armé ou non : le neutre ne se mêle pas plus de cet armement que de la guerre. Quant au transporteur, dans les deux cas « *c'est son droit et son devoir d'éviter la capture* (24), *il n'y a aucune différence entre les deux situations, si ce n'est dans le degré de capacité pour remplir ce devoir* », un navire armé étant naturellement en cela plus apte qu'un navire strictement pacifique.

Conclusion pratique : les marchandises neutres trouvées à bord de la *Nereide* doivent recevoir le même traitement que celles trouvées à bord de n'importe quel bâtiment de commerce belligérant. La *Nereide* « est un navire régulièrement et ouvertement ennemi, qui réclame tous les droits et s'expose à tous les dangers qu'entraîne ce caractère (25) ».

Le juge Johnson se rangea à l'opinion du Chief Justice, qui fut d'ailleurs suivi par la majorité de la Cour Suprême. Mais

(23) Bynkershoek avait, un des premiers, donné la règle que la marchandise neutre ne doit pas être sujette à capture sous le pavillon ennemi.

(24) « It is the *right* and the *duty* of the carrier to avoid capture ».

(25) « She is an open and declared belligerent, claiming all the rights and subject to all the dangers of the belligerent character ».

le juge Story, pour des considérations étrangères à notre point de vue, fut d'un avis différent (26).

*
**

Au début du xix^e siècle, on peut dire que les navires de commerce armés ont acquis partout droit de cité. L'utilité pratique de leur armement a été maintes fois démontrée, et le sérieux obstacle que pouvait constituer pour eux une assimilation aux bâtiments de guerre est écarté par l'opinion concordante des grands juristes des principaux pays maritimes. Et, pourtant, c'est une question qui va maintenant rester en sommeil pendant trois quarts de siècle...

Une des raisons de cet oubli momentané réside dans une évolution technique des moyens de guerre. Un bâtiment de guerre, dès cette époque, ne ressemble plus, même de très loin, à un bâtiment de commerce. Ses qualités offensives et défensives font qu'il n'a plus rien à craindre du modeste armement des vaisseaux marchands, restés très vulnérables. Les corsaires, ces principaux agents de la guerre au commerce, existent toujours, mais, par la Déclaration de Paris (16 avril 1856), la plupart des Etats déclarent renoncer à délivrer des lettres de marque. Seuls, les Etats-Unis, l'Espagne et le Mexique persistent à vouloir se réserver cette faculté.

L'armement défensif des navires de commerce est donc sur son déclin, parce qu'il devient pratiquement sans objet. Tant que leur résistance n'aura aucune chance d'être couronnée de succès à cause de la trop grande disproportion des forces entre le bâtiment marchand et son capteur, la question ne sera pas soulevée. L'apparition, au xx^e siècle, du sous-marin, et le développement des navires auxiliaires, nouvelle formule de la guerre de course, devaient à nouveau rendre possible cette résistance, et donner une acuité nouvelle à tous les problèmes posés par l'existence des bâtiments de commerce armés.

(26) La *Nereide* faisait, en réalité, partie d'un convoi, mais, au moment de sa capture, elle en était séparée. C'est sur une appréciation différente de cette circonstance de fait que le juge Story base une opinion différente de celle du juge Marshall.

CHAPITRE II

A LA VEILLE DE LA GRANDE GUERRE

Avec le début du XIX^e siècle, la question de l'armement défensif des bâtiments de commerce se présente sous un aspect nouveau. Jusque là, on ne l'avait envisagé, pour le temps des hostilités, que comme une manière de protection contre tous les bâtiments de guerre, et c'était une considération technique qui avait amené son déclin. D'autre part, l'armement des navires marchands était resté un problème individuel, sans solution d'ensemble, pour la raison bien simple que l'on n'en sentait pas encore le besoin. Par un curieux retour des choses, c'est une considération technique qui va remettre en faveur les bâtiments de commerce armés pour leur défense. Et, cette fois, il ne sera plus question d'initiatives individuelles, mais d'un véritable système, d'un élément nouveau de la guerre navale, dont il faudra, bon gré ou mal gré, tenir compte désormais.

Quelle est donc la considération technique à laquelle nous venons de faire allusion ? On peut la résumer ainsi : c'est la vulnérabilité, la relative faiblesse défensive des navires auxiliaires et des sous-marins.

Les navires de guerre auxiliaires n'étaient pas, à proprement parler, une innovation, mais on ne commença à se préoccuper de leur emploi généralisé que peu d'années avant la guerre. Préoccupations d'autant plus vives que leur rôle, tout d'abord défini comme celui de simples éclaireurs à objectif militaire, fut, par la suite, envisagé comme un rôle de participant à la guerre commerciale. En somme, on en faisait des corsaires d'un nouveau genre, dotés du même statut que les croiseurs ordinaires. Contre ce nouvel ennemi, les navires de commerce avaient peut-être une chance de salut en s'armant pour leur défense, car ces bâtiments transformés, quoique choisis évidemment parmi les plus rapides et les plus maniables, étaient sensiblement aussi vulnérables qu'eux-mêmes.

L'armement défensif des bâtiments de commerce pouvait

aussi être conçu contre les sous-marins, qui, lorsqu'ils sont en surface, offrent une cible restreinte, mais sont peu protégés contre une artillerie précise, même de petit calibre. Mais on ne devait se rendre compte de cela que bien plus tard, lorsque les sous-marins allemands reçurent une utilisation à laquelle on ne songeait pas quelques années auparavant : la guerre au commerce.

Quoi qu'il en soit, l'apparition ou le développement de ces armes nouvelles posait des problèmes juridiques nouveaux et fort complexes. La Conférence de La Haye de 1907 s'efforça d'y donner des solutions acceptables. Ce n'est pas ici le lieu de rappeler les longues discussions sur la conversion des bâtiments de commerce en navires de guerre, et l'opposition de l'Allemagne à l'interdiction des transformations en haute mer ; deux choses seulement retiendront notre attention.

La première, c'est une définition du navire auxiliaire, ou, plus exactement, l'énumération des conditions à réaliser pour qu'un bâtiment de commerce armé puisse être considéré comme croiseur régulier. La Convention VII donne les règles suivantes :

« ART. 1. — Aucun navire de commerce transformé en bâtiment de guerre ne peut avoir les droits et les obligations attachés à cette qualité s'il n'est placé sous l'autorité directe, le contrôle immédiat et la responsabilité de la Puissance dont il porte le pavillon.

« ART. 2. — Les navires de commerce transformés en bâtiments de guerre doivent porter les signes extérieurs distinctifs des bâtiments de guerre de leur nationalité.

« ART. 3. — Le commandant doit être au service de l'Etat et dûment commissionné par les autorités compétentes. Son nom doit figurer sur la liste des officiers de la flotte militaire.

« ART. 4. — L'équipage doit être soumis aux règles de la discipline militaire.

« ART. 5. — Tout navire de commerce transformé en bâtiment de guerre est tenu d'observer dans ses opérations les lois et coutumes de la guerre.

« ART. 6. — Le belligérant qui transforme un navire de commerce en bâtiment de guerre doit, le plus tôt possible, mentionner cette transformation sur la liste des bâtiments de sa flotte militaire. »

Le second point concerne le sort des équipages des navires

de commerce belligérants capturés : c'est l'objet de la Convention XI (1). D'après l'art. 8 du texte, les officiers ou équipages des navires qui « prennent part aux hostilités » ne sont pas admis au bénéfice de la Convention; c'est donc qu'ils demeurent prisonniers de guerre, puisque la Convention détermine les cas où les équipages pourront être relâchés.

Aucune définition n'a été donnée de ce qu'il faut entendre par « navires qui prennent part aux hostilités ». « La question de savoir si le navire poursuit pacifiquement une entreprise de commerce ou s'il participe aux hostilités, lit-on dans le rapport de M. Fromageot, est une question de fait qu'il n'a pas paru possible de résoudre par une règle fixe. » « Cette formule, avait dit d'autre part M. Van den Heuvel à la huitième séance du Comité d'examen, permet au navire capteur de ne pas accorder la libération aux équipages des navires marchands qui prennent part aux hostilités. La détermination des actes qui peuvent être envisagés comme constituant une semblable participation n'est pas tranchée par le Comité : elle est laissée à la libre appréciation du belligérant. »

Il est permis de penser que, d'après cette convention, les équipages des navires de commerce belligérants, armés pour leur défense, ne peuvent pas recevoir un traitement plus sévère que ceux des « navires qui prennent part aux hostilités » : être faits prisonniers de guerre constitue donc pour ces équipages une sanction maxima. De toute évidence, ils ne pourraient pas recevoir le traitement réservé aux pirates et être soumis à la loi martiale; une telle interprétation serait en contradiction manifeste avec la Convention XI (2).

En somme, aucune solution positive ne se dégage des conférences de La Haye pour le problème des bâtiments de commerce armés défensivement; nous avons seulement indiqué quels arguments *a contrario* on pouvait en tirer à l'occasion de cas concrets. Mais on ne peut pas dire qu'un progrès bien défini ait été fait dans la voie de la détermination du statut de ces navires. A défaut de droit positif, il convient alors de se tourner vers la doctrine.

(1) Dupuis : *Le droit de la guerre maritime d'après les Conférences de La Haye et de Londres*, p. 86 et suivantes.

(2) C'est pourtant le point de vue adopté par l'Amirauté allemande dans l'affaire Fryatt. Cf. *infra*. Chap. III, section II.

*
**

§ 1. — *Les deux courants de la doctrine*

La plupart des auteurs de droit international affirment plus ou moins nettement le droit de résistance des bâtiments de commerce et la légitimité de leur armement défensif. Citons, parmi les plus éminents : les anglais Hall, Oppenheim, Higgins, Phillimore; les américains Snow, Stockton; les français de Boëck, Dupuis, Fauchille (3), etc...

Freeman Snow écrivait notamment, en 1898 : « On peut raisonnablement s'attendre à ce que, dans les guerres navales futures, les vapeurs des grandes lignes postales soient armés pour leur défense... et cette défense pourrait s'exercer légitimement jusqu'à la capture du navire agresseur ou à la reprise du bâtiment lui-même (4) ».

W. E. Hall, dans son *Traité de Droit International*, s'exprime ainsi sous le titre : « *Du droit des navires non régulièrement incorporés à la flotte de guerre de résister à la capture* » : « Ces navires ont le droit de résister quand ils sont sommés de se rendre par un navire de guerre ou un corsaire ennemi. Les membres de l'équipage qui effectue une telle résistance ont droit à tous les privilèges de belligérants, et, s'ils réussissent à s'emparer de leur assaillant, la capture est régulière (5) ».

P. Fiore, dans son *Droit international codifié*, propose les trois règles positives suivantes :

« ART. 1627. — Il sera permis aux navires privés, durant la guerre maritime, d'employer la force pour se défendre contre les navires ennemis qui veulent les attaquer, et tout acte hostile accompli par eux dans ces conditions sera qualifié acte de légitime défense.

(3) Oppenheim : *International law*, t. II § § 85 et 181; Pearce Higgins : *War and the private citizen*, p. 129; Phillimore : *Commentaries upon International Law* t. III § 339, p. 549; Stockton : *Treatise on International Law* p. 179; James Kent : *Commentaries upon International Law* t. I, p. 246, etc... On peut encore mentionner Walker, Wheaton, Wilson et Tucker, Halleck, etc...

(4) Cours professé au Naval College et publié par Stockton.

(5) *A treatise on International Law* § 182, p. 524.

« ART. 1628. — Sera aussi qualifié tel, tout acte d'hostilité accompli par un navire privé national qui, étant présent à l'attaque d'un navire ennemi contre un autre navire national, accourt à la défense de ce bâtiment et fait, d'une façon quelconque, usage de ses forces pour repousser l'attaque.

« ART. 1698. — Le bâtiment de commerce assailli par un navire de guerre ou par un navire corsaire ennemi peut toujours se défendre par tous les moyens, et s'il parvient à s'emparer du navire qui l'a attaqué, il a le droit d'exercer à son encontre le droit de prise. »

Ernest Nys présente des observations semblables : « Le navire marchand n'a pas le droit d'attaquer le premier un navire ennemi; toutefois, s'il est attaqué lui-même, il peut repousser l'agression. Au point de vue juridique, il n'y a pas droit de prise; le bâtiment capturé appartient à l'Etat dont le navire de commerce porte le pavillon (6) ».

Enfin, Ch. Dupuis, dans son célèbre ouvrage *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, se place plus spécialement au point de vue du sort des marchandises neutres ou ennemies à bord d'un navire de commerce ennemi armé ou qui a résisté. « Si, néanmoins, dit-il, le navire a résisté, comme c'était son droit de le faire dans son propre intérêt et dans l'intérêt de sa cargaison ennemie, cette attitude licite ne doit pas préjudicier aux biens neutres à son bord (7) ».

On a souvent cité, parmi les auteurs qui reconnaissent le droit du navire de commerce de résister à la capture et de s'armer dans ce but, quelques auteurs allemands. En réalité, la majorité des juristes allemands de cette époque soutiennent une théorie contraire, d'après laquelle les bâtiments de commerce n'étant pas considérés comme des combattants réguliers n'ont pas le droit de s'opposer à l'exercice légitime des opérations de visite et de capture. Encore moins ont-ils le droit de s'armer, ou alors ils doivent être considérés comme croiseurs auxiliaires et être soumis à toutes les rigueurs des combats entre bâtiments de guerre. Cette théorie est celle de MM. Triepel, Strupp, Liszt, Grau, Schramm, Hatscheck, etc...

(6) *Le droit international*, t. III, p. 113.

(7) *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, § 255, p. 325.

L'opposition entre les deux théories se manifesta notamment lors de la discussion du *Manuel des lois de la guerre maritime* à la Session d'Oxford de l'Institut de Droit International en 1913 (8). Dans le sein de la Commission de l'Institut, une disposition consacrant le droit de défense des navires de commerce n'avait donné lieu à aucune critique. Il n'en fut pas de même en assemblée générale et les opinions se montrèrent dès l'abord assez divisées.

L'article du projet présenté était ainsi conçu :

« ART. 13. — La course est et demeure interdite.

« En dehors des conditions déterminées aux articles 3 et suivants (9), les navires publics et les navires appartenant à des particuliers, ainsi que leur personnel, ne peuvent pas se livrer à des actes d'hostilité contre l'ennemi.

« Il est toutefois permis aux uns et aux autres d'employer la force pour se défendre contre l'attaque d'un navire ennemi. »

Dès le début de la discussion, M. Triepel demande la suppression de l'alinéa 3 de cet article. « Un navire de commerce, dit-il, n'a jamais le droit de se défendre, même si l'attaque dont il est l'objet est illégitime : ce n'est pas à lui à se faire juge de ce point. De plus, si l'on admet la possibilité pour un navire de commerce d'employer la force pour se défendre contre l'attaque d'un navire ennemi, il faudra admettre la légitimité de la résistance à la saisie, qui, elle aussi, constitue une attaque. » Sur ce point, MM. Hagerup (Norvège) et Guido Fusinato (Italie) s'associent à M. Triepel pour demander à l'Institut de reconnaître qu'un arrêt effectué conformément aux règles admises dans l'art. 36 (10) ne constitue pas une attaque. M. Fusinato s'appuie sur le fait que, d'après lui, un navire de guerre possède « une certaine juridiction » sur les navires de commerce. Pour l'exercer, il doit respecter certaines formes, celles prévues par

(8) Cf. Annuaire de l'Institut de Droit International, année 1913. — A. Rolin : *Le droit de la Guerre*, t. II, p. 55.

(9) Ces articles (4 à 12) déterminent la force armée des belligérants et énumèrent les conditions de la transformation des navires privés en navires de guerre.

(10) L'art. 36 du projet de la Commission contient les règles généralement données pour l'arrêt, la visite et les recherches. Cf. Annuaire de l'Institut de D.I., 1913 p. 376.

l'art. 36. S'il les respecte, il ne peut jamais y avoir résistance légitime de la part du navire de commerce qui est obligé de se soumettre. Si ce navire a des griefs, libre à lui de les faire valoir devant la juridiction des prises.

Les exposés de ces trois auteurs sont vivement critiqués. MM. Rolin-Jaequemyns (Belgique) et Oppenheim (Angleterre) s'en prennent particulièrement à l'argumentation de M. Fusinato, qui, disent-ils, crée une confusion inadmissible entre les règles de la belligérance et les règles de la neutralité; un navire de guerre belligérant a bien un certain pouvoir de juridiction sur les navires de commerce neutres, mais non sur les bâtiments marchands ennemis. M. Théodore Niemeyer (Allemagne) précise qu'il ne saurait en effet être question, dans ce cas, d'un acte de juridiction ou de police, mais d'un acte de force. Or, le droit de se défendre contre un acte de force va de soi, et il ne serait même pas nécessaire de le mentionner dans l'art. 13. Il ne fait pas de doute non plus que la procédure de saisie, même régulière, constitue pour le navire de commerce une attaque qui autorise la résistance (Oppenheim). M. Fiore appuie de son autorité les mêmes conclusions : « La force, dit-il, doit pouvoir ici être repoussée par la force, de quelque façon que celle-ci se manifeste ». Et il se félicite de voir dans le texte de la Commission la confirmation d'une règle déjà inscrite dans la législation italienne. Lord Reay, M. Jordan et Clunet (France) demandent également à l'Institut d'admettre le droit de légitime défense. « On ne peut, dit M. Clunet, demander à un navire ennemi qui est capturable d'aller au devant de la capture. »

Finalement, le texte proposé par la Commission est adopté, sans modification, à une forte majorité.

Mais la controverse entre l'école allemande et ses adversaires les plus acharnés, les auteurs anglais, et plus spécialement MM. L. Oppenheim et Higgins, n'était pas encore close (11). M. Triepel, en 1914, dans un article de revue, développe les idées que nous connaissons déjà (12). Elles sont encore reprises et

(11) J. W. Garner. *Op. cit.*, § 402 et suiv.

(12) *Der Widerstand feindlichen Handels Schiffe gegen die Aufbringung* dans : *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1914 t. VIII, pp. 378-406. « Un bâtiment de commerce, dit-il, dans cet article, n'est pas un sujet de droit international : les droits dont il jouit (par exemple la résis-

soutenues vers la même époque par le docteur Georg Schramm, et cela doit retenir notre attention, car M. Schramm était conseiller juridique de l'Amirauté allemande. L'acte de résistance d'un bâtiment de commerce constitue, d'après lui, une méconnaissance des droits légitimes des belligérants, et ceci, que le bâtiment soit neutre, ou qu'il soit ennemi. C'est, par conséquent, pour les vaisseaux marchands un *devoir* de se soumettre à la capture sans résistance, et sans répudier l'immunité dont ils jouissent en tant que commerçants pacifiques. L'opinion contraire est fondée sur une compréhension inexacte de la notion moderne de la guerre, relation d'Etat à Etat, et une méconnaissance du principe admis suivant lequel les forces organisées seules peuvent accomplir des actes offensifs aussi bien sur terre que sur mer. En conséquence, les équipages des navires de commerce qui s'attaquent à un navire de guerre n'ont aucunement droit, s'ils sont capturés, à être traités comme prisonniers de guerre, mais au contraire s'exposent à la rigueur de la loi martiale pour *kriegsverbrechen* (crime de guerre) (1).

L'opinion des deux professeurs allemands fut brillamment réfutée par les grands juristes anglais MM. Alexander Pearce Higgins et L. Oppenheim. M. Higgins, dans un article paru à la veille de la guerre (14), établit d'abord la preuve historique tirée de la pratique, preuve qu'il nous montre « écrasante » (*overwhelming*). Sa critique juridique vaut d'être traduite textuellement, car elle résume et résoud tout le problème.

« Le docteur Schramm se trompe en ne distinguant pas la situation du navire de guerre belligérant devant un navire de commerce *neutre* et sa position devant un bâtiment marchand *ennemi*. Cette distinction est importante et va même au fond

tance) sont déterminés par l'Etat entre les mains duquel il tombe ». Les équipages doivent donc s'attendre, au cas où la résistance a été infructueuse, à être traités selon la loi martiale. L'auteur allemand admet que presque toute la doctrine et la généralité de la pratique sont contre sa théorie, mais cela ne suffit pas, dit-il, pour créer une règle de droit international. M. J. W. Garner (*International Law and the World war* p. 402) se demande alors avec raison quels critères adopte M. Triepel pour reconnaître à une règle le caractère de règle de droit international.

(13) *Das Prisenrecht in seiner neuesten Gestalt* pp. 308-310.

(14) *American Journal* t. VIII p. 705 « *Armed merchant ships* ».

des choses : en effet, alors que la visite, pour un bâtiment de commerce belligérant, est vraiment, d'après le droit actuel, un premier pas vers la capture et se présente elle-même comme un acte de guerre..., la visite d'un navire neutre, quoique trouvant sa justification dans l'existence même de la guerre, n'est pas un acte hostile. Un navire de guerre belligérant a le *droit* de capturer un navire de commerce ennemi, et ce dernier n'a aucunement le *devoir* de se soumettre à ce droit : il a un droit correspondant, qui est celui de résister à la capture, acte de violence et d'hostilité. En résistant, le belligérant ne viole aucun devoir : il est tenu par la force et peut s'échapper s'il en a les moyens. Mais la résistance violente — distincte de la simple fuite — de la part d'un navire neutre est universellement admise comme une raison suffisante de condamner le navire, car un neutre est astreint au devoir de se soumettre à la visite du belligérant... »

La réponse de M. Oppenheim est à peu près identique à celle de M. Higgins (15). Il fait remarquer, en plus, que l'argument de M. Schramm, suivant lequel seuls les membres des troupes organisées doivent être considérées comme combattants réguliers, est contraire à l'art. 2 de la Convention de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre : cet article affirme nettement le droit des habitants d'un pays envahi de prendre les armes pour résister à l'envahisseur, et s'ils n'ont pas eu le temps de s'organiser ils doivent tout de même être traités comme des belligérants réguliers, à la condition qu'ils portent les armes ouvertement et qu'ils se conforment aux lois et usages de la guerre. L'équipage du bâtiment de commerce qui se défend contre une attaque est dans une situation analogue (16).

(15) *Die Stellung der feindlichen Kauffahrteischiffe im Seekrieg*, art. publié dans : *Zeitschrift für Völkerrecht*, 1914, pp. 154-169.

(16) Encore que l'éminente autorité du professeur Oppenheim constitue une garantie indiscutable, nous pensons qu'il est toujours délicat d'invoquer des règles du droit de la guerre terrestre pour appuyer une théorie du droit de la guerre maritime. Le Dr Hans Wehberg, dans un ouvrage paru en 1915 (*Das Seekriegsrecht*) en fait la juste remarque, et, contrairement à la pratique et à la théorie de son pays, a le courage de proclamer la légitimité de la résistance armée des bâtiments de commerce belligérants.

Avant de terminer cet exposé de la doctrine, il convient de faire une place à une théorie intermédiaire entre la théorie allemande et la théorie anglaise, celle de M. le Jonkheer W. J. M. van Eysinga (17). M. van Eysinga, professeur à l'université de Leyde, ne conteste pas le droit pour un bâtiment de commerce de résister à un navire de guerre, et en cela il se rapproche de MM. Higgins et Oppenheim. Mais, et c'est ici le point capital, il critique le fait pour un bâtiment de commerce d'être armé pour sa défense. D'après lui, l'armement des vaisseaux marchands peut être susceptible des plus graves conséquences, car il leur confère un caractère officiel pour lequel l'Etat du pavillon n'assume aucune responsabilité. Pour éviter les difficultés que ne manquerait pas de soulever cette catégorie de navires, qui n'a pas de statut en droit international, le plus simple est de régulariser leur situation en leur donnant des commissions de navires auxiliaires, car, au fond, leurs caractéristiques sont celles des bâtiments de guerre. De plus, avec l'abolition de la course, toute éventualité d'irrégularités dans la conduite de la guerre navale se trouve avoir disparu en même temps, et il n'y a plus en fait aucune bonne raison d'autoriser l'armement défensif des bâtiments de commerce.

Le savant professeur hollandais, à ce dernier point de vue, ne pouvait évidemment pas prévoir les pratiques irrégulières qu'allaient employer les Puissances Centrales dans la guerre sur mer, irrégularités dues, dans l'immense majorité des cas, à l'emploi des sous-marins pour la destruction du commerce. Remarquons seulement, sur le terrain des principes, que cette tentative de dissocier la question de la résistance de la question de l'armement manque absolument de logique : l'armement n'est qu'un moyen de mettre en jeu la résistance. Il est inutile de proclamer un droit si l'on refuse en même temps d'accorder les accessoires indispensables pour en assurer le respect.

(17) « *Armed merchantmen* », dans *International Law Association Reports 1913-1915*; cité aussi par Higgins : *International law and relations* p. 265.



§ 2. — *L'attitude des gouvernements*

Si nous avons insisté aussi longuement sur l'examen de la doctrine, c'est que l'opinion des éminents auteurs que nous avons cités représente en général assez bien l'attitude officielle de leurs pays respectifs à l'égard du problème de l'armement défensif des bâtiments de commerce.

En réalité, la plupart des pays ne posaient la question dans leurs textes officiels que sous sa forme élémentaire et passive, c'est-à-dire le droit du navire de commerce belligérant de résister à la visite. Le droit de résistance était notamment reconnu par le *Code italien de la Marine marchande* en 1877 : Art. 209 « Les navires de commerce, lorsqu'ils sont attaqués par d'autres navires, y compris les bâtiments de guerre, peuvent se défendre eux-mêmes et capturer leurs agresseurs » (18). Le *Règlement russe* de 1895 sur les prises maritimes prévoyait dans son art. 15 que « le droit d'arrêt, de visite et de saisie des vaisseaux marchands suspects ou ennemis appartient aux navires de la Marine Impériale. Les navires de la Marine marchande ont le droit d'agir pareillement lorsqu'ils sont attaqués par des navires hostiles ou suspects ». Le *Code de guerre navale des Etats-Unis* (1900) précise seulement que « les équipages des bâtiments de commerce ennemis qui, en se défendant eux-mêmes et en protégeant le navire qui leur est confié, résistent à l'attaque, ont droit, s'ils sont capturés, au traitement de prisonniers de guerre ». (Art. 10, § 3) (19).

Les *Instructions navales françaises* de 1912-1916 ont un paragraphe consacré à la résistance à la visite (§ 102), mais il concerne la résistance opposée par un navire *neutre*, reproduisant dans ce cas une disposition généralement admise, à savoir que le navire neutre est alors « immédiatement passible de capture et, ultérieurement, de confiscation ». Par contre, l'ar-

(18) Verzijl : *Le droit des prises*, pp. 1177 et suivantes.

(19) Dans le même sens : Art. 36, 41 et 45 du *Cod roumain*. Art. I de la loi ottomane sur les prises (1912).

ticle XII, § 88 présente une innovation en ce qu'il prévoit le cas de « résistance armée » du navire semoncé. Celui-ci sera alors capturé « sans autre examen ». Les Instructions sont muettes sur les conséquences de la capture pour l'équipage qui a résisté.

Les *Instructions allemandes* concernant les navires de commerce armés ne sont pas contenues dans le Règlement de prises du 30 septembre 1909, mais dans un *Appendice* à ce règlement, du 22 juin 1914, qui donne les règles suivantes (20) :

« 1° L'exercice du droit d'arrêt, de visite et de capture, aussi bien que toute attaque de la part d'un navire de commerce armé contre un bâtiment marchand allemand ou neutre, est considéré comme un acte de piraterie. L'équipage doit être jugé conformément aux règles particulières de la loi martiale.

« 2° Si un bâtiment de commerce armé présente une résistance à l'exercice du droit de prise, cette résistance doit être brisée par tous les moyens. Le Gouvernement ennemi est tenu pour responsable de tous les dommages ainsi causés tant au navire et à la cargaison qu'aux passagers. Les hommes de l'équipage doivent être considérés comme prisonniers de guerre. Les passagers doivent être remis en liberté, à moins qu'il ne soit démontré qu'ils ont pris part à la résistance; dans ce dernier cas, ils tombent sous le coup de la loi martiale ».

Ces articles paraissent consacrer indubitablement la légitimité de l'*armement défensif* des bâtiments de commerce. L'article 1^{er} n'est que l'énoncé d'un principe qui sera bien souvent discuté pendant la Grande Guerre : les bâtiments de commerce armés pour leur défense ne font pas partie de la flotte de guerre des Etats belligérants et ne peuvent se livrer à aucune attaque. L'article 2, avons-nous dit, consacre implicitement le droit des navires marchands de s'armer pour leur défense en reconnaissant aux équipages le droit d'être traités en prisonniers de guerre. Il ne prévoit pas le droit de résistance du navire *non armé*, dont on pourrait dire qu'il semble inclus dans l'esprit du texte, sinon dans sa lettre; pourtant c'est en jouant sur de pareilles subtilités qu'un tribunal allemand fit fusiller le capitaine Fryatt... (21).

Nous n'avons pas encore parlé de l'Angleterre, et cependant,

(20) Higgins: *Op. cit.* p. 268.

(21) Cf. *Infra.* chap. III.

chaque fois qu'il est question de droit maritime, public ou privé, la part la plus importante doit lui être réservée. Or, ici ce n'est pas des textes que nous avons trouvés, c'est une attitude *positive*. Le génie particulier de l'esprit anglais ne consiste pas, en effet, à résoudre les problèmes de nature politique par l'abs-trait, surtout lorsqu'il s'agit d'un problème vital pour la Grande-Bretagne (22).

Nous avons déjà dit qu'au début du xx^e siècle la menace de la guerre de course, qui avait disparu après 1856, s'était à nouveau affirmée avec la transformation possible des vapeurs en bâtiments de guerre auxiliaires. L'Allemagne avait immédiatement usé de ce droit de transformation admis par la Convention VII de la Deuxième Conférence de La Haye. Un certain nombre de bâtiments, généralement des paquebots à grande vitesse, avaient reçu les installations nécessaires pour que la conversion pût s'accomplir le plus tôt possible après l'ouverture des hostilités. D'autre part, il ne faut pas oublier que l'Allemagne s'était réservé le droit d'opérer cette transformation en haute mer et non pas seulement dans les ports nationaux, comme le voulait la thèse britannique à la Conférence de La Haye.

C'est pour parer à ce nouveau danger que l'Amirauté anglaise mit au point un projet d'armement défensif des bâtiments de commerce. Ce projet avait déjà reçu un commencement d'exécution lorsque M. Winston Churchill, premier lord de l'Amirauté, en fit connaître les grandes lignes dans un important discours prononcé à la Chambre des Communes le 26 mars 1913. L'orateur faisait ressortir le danger créé par l'existence des nouveaux bâtiments auxiliaires, et montrait « qu'il serait évidemment ridicule de parer au danger qu'ils présentent en construisant un nombre égal de croiseurs. Ce serait ainsi dépenser plus d'argent qu'il n'en a été nécessaire pour créer ce danger ». Et il concluait qu'à un navire de commerce armé, il faut répondre par un autre navire de commerce, armé pour sa propre défense.

(22) On parle souvent, en politique, de la logique anglo-saxonne. En réalité, ce n'est qu'une coïncidence, une conséquence forcée de l'immu-tabilité des intérêts de l'Angleterre. En temps de guerre, la vie même du peuple anglais repose sur la flotte commerciale. A tout ce qui peut menacer les bâtiments de commerce anglais, il faut trouver une réplique efficace.

Les principaux armateurs britanniques pressentis avaient répondu avec empressement à l'invitation de l'Amirauté, et l'équipement d'un certain nombre de grands vapeurs avait déjà pu être réalisés, les frais de l'opération ayant été supportés en grande partie par l'Amirauté. En terminant, M. Churchill ajoutait : « La Marine marchande britannique aura naturellement la protection de la Marine royale dans toutes les circonstances possibles, mais il est manifestement impossible de garantir individuellement les navires d'une attaque, lorsqu'ils sont dispersés dans leurs voyages sur toute la surface du globe. Personne ne peut prétendre que c'est sans regrets que nous avons pris ces mesures, ou sans l'espoir que la période critique que nous traversons sera suivie, sur le plan international, par des jours de plus large confiance et de meilleur accord... » (23).

Cet avis ne fut pas partagé par tout le monde en Angleterre (24). Le projet des *armed merchantmen* fut critiqué : on accusa l'auteur du désir d'amener l'Amirauté, en procédant à ces armements, réduire les commandes de croiseurs de guerre. M. Churchill ayant dit, au cours de son exposé, qu'il avait fait remarquer aux armateurs « le danger couru par les vies humaines » à bord de leurs navires, un des critiques souleva l'imprudente question de savoir quelle était la Puissance assez peu civilisée pour que la Grande-Bretagne puisse la supposer capable d'attenter à la vie d'inoffensifs marins.

La réponse vint, quelques semaines plus tard, du comte Reventlow, qui écrivait, en octobre 1913, dans un article de *Die Flotte* : « Il ne subsiste pas le moindre doute que la devise de la conduite de la guerre navale de tous les siècles passés aura également pleine valeur dans la prochaine grande guerre mari-

(23) *Parliamentary Debates*. Official reports (House of Commons), 1913. S. 1774. Discours également reproduit dans le journal « *The Times* » et dans le memorandum allemand du 8 février 1916. — Ajoutons que sir Owen Philipps, président de la « Royal Mail Steam Packet Company » fit part à l'assemblée des actionnaires de la Compagnie, en mai 1913, que les plus grands paquebots de la « Royal Mail » avaient été aménagés pour recevoir des canons. En outre, l'Amirauté anglaise publia en janvier 1914 une liste de 29 vapeurs de diverses lignes, armés de canons à l'arrière.

(24) Laurens : *Le blocus et la guerre sous-marine*, p. 84 et suivantes.

time : couler, brûler et détruire tout ce qu'on peut attraper de la fortune flottante de l'ennemi ». Donnant son impression sur les bâtiments de commerce armés, le comte Reventlow conçoit très bien qu'ils agissent comme de véritables navires de guerre en poursuivant à leur tour les cargos allemands; que rien ne peut les en empêcher, et que, par conséquent, « il faut à l'Allemagne beaucoup de croiseurs pour faire face à la guerre de course, qui trouvera probablement place de nouveau dans la prochaine guerre grâce au navire de commerce armé ».

Quelques mois après l'Europe était en guerre. Qu'allait-il advenir de principes à peine dégagés et déjà contradictoires ?

CHAPITRE III

GUERRE DE 1914-1918

Avant d'aborder cette phase de notre étude, nous voudrions très brièvement en indiquer le déroulement historique et les idées directrices.

Les Etats sont partis d'un désaccord théorique sur le point de la légitimité de l'armement défensif des bâtiments de commerce (1). Ce désaccord a pris rapidement une tournure très aiguë, mais en restant pendant près de six mois confiné sur le terrain diplomatique. Les Puissances Centrales essaient à ce moment de faire admettre aux Neutres qu'un navire marchand armé pour sa défense doit être traité, dans les eaux territoriales, comme un navire de guerre. Les Alliés combattent ce point de vue qui rendrait le commerce impossible par bâtiments armés. Seule, la Hollande adopte, et maintient obstinément, l'assimilation de ces navires avec les navires de guerre, et les Alliés doivent céder, non sans d'interminables discussions : leurs bâtiments de commerce devront être pacifiques ou éviteront les ports néerlandais.

A partir de février 1915, l'action diplomatique restant très active par l'intermédiaire des neutres, et spécialement des Etats-Unis, la question des bâtiments de commerce va prendre un caractère nettement militaire : elle sera, dès cette époque, un problème de guerre navale. Cette transformation remonte à l'utilisation du sous-marin pour la guerre au commerce. L'armement défensif avait été conçu contre les croiseurs marchands allemands, ces corsaires d'un nouveau genre. Son utilisation contre les sous-marins pose des problèmes épineux. D'autre part, les Allemands et les Alliés invoquent mutuellement les uns contre les autres l'idée de représailles ; c'est le blocus par zones de guerre, les zones interdites, le torpillage sans avertissement.

(1) D'après les Instructions Navales à la Marine Impériale on aurait pu croire pourtant que cette légitimité était admise en Allemagne.

A partir de 1917 on peut se demander où en sont les principes...

Dans cette confusion des faits et des théories, nous pouvons tout au moins apercevoir deux grandes questions qui formeront les deux parties de cette étude :

Primo : quel est le sort des bâtiments de commerce armés en haute mer, c'est-à-dire dans les rapports entre belligérants ? La réponse une fois donnée pour le navire lui-même, il faudra ensuite en rechercher les conséquences sur les personnes qui sont à bord et sur la cargaison.

Secundo : quel est le statut des bâtiments de commerce armés dans les ports neutres ? Ici le seul problème juridique est l'admission ou le rejet du navire : le plus simple est alors d'envisager à cet égard la politique des principales Puissances neutres.

*
**

PREMIÈRE PARTIE

LES NAVIRES DE COMMERCE ARMÉS EN HAUTE MER

SECTION I. — SORT DES NAVIRES DE COMMERCE ARMÉS POUR LEUR DÉFENSE EN HAUTE MER

Tous les bâtiments de commerce rencontrés en haute mer par des navires de guerre belligérants sont soumis à l'exercice du droit de visite (2) et, éventuellement, à la capture. Ces opérations n'avaient jamais été considérées comme présentant un danger quelconque ni d'un côté ni de l'autre, jusqu'au moment où est organisé l'armement défensif. La guerre commerciale n'est plus alors une agréable promenade, c'est vraiment une guerre présentant des risques graves, mais non pas insurmontables. Quoiqu'il en soit, les sous-marins, arguant de ce danger, en effet plus sérieux pour eux que pour aucun autre navire, et de la difficulté qu'ils ont à observer les règles générales du droit de la guerre établies pour les bâtiments de surface, en

(2) Sur l'évolution du droit de visite, Cf. de Kerautem : *Le déroulement*.

viennent à employer la torpille contre les navires marchands. Cette étape accomplie, il n'y a plus qu'un pas, vite franchi, pour arriver à la destruction sans avertissement de tous les bâtiments ennemis ou neutres se trouvant à l'intérieur d'une certaine zone.

*
**

§ 1. — *Août 1914-janvier 1916 : les débuts de la guerre sous-marine au commerce*

Dans les premiers mois de la guerre, les sous-marins allemands sont utilisés seulement contre les navires de guerre alliés : leur but reste strictement militaire. Il faut y voir une conséquence du « plan » allemand primitif. L'empereur Guillaume II avait su, en peu de temps, donner à l'Allemagne une flotte de haute mer redoutable, mais qui restait toutefois notablement inférieure en puissance à la totalité des bâtiments alliés. Son idée était de parvenir coûte que coûte, aussi rapidement que possible, à une égalité relative entre les deux forces en présence. « L'égalisation des forces navales » une fois réalisée, une grandiose bataille rangée devrait donner la victoire sur mer à l'Allemagne, grâce aux qualités techniques supérieures de ses bâtiments et à la valeur incomparable de ses équipages. Les sous-marins, en exécutant des « raids rapides » et de fréquentes expéditions, étaient chargés de la première partie de ce programme.

Les résultats se montrent relativement peu encourageants. Un certain nombre de bâtiments de guerre anglais — *Aboukir*, *Hogue*, *Cressy*, *Hawke*, *Formidable* — sont bien coulés à la torpille entre le 22 août et le 31 décembre 1914, mais cinq sous-marins sont détruits ou disparaissent dans le même temps, par suite de faits de guerre ou d'événements de mer. Tous se révèlent relativement fragiles, leurs avaries sont fréquentes, et ils n'arrivent même pas à arrêter les transports de troupes anglais, comme ils en avaient également reçu l'ordre. « Trop de peines et trop de dangers », telle est la conclusion de cinq mois d'utilisation militaire des sous-marins.

Pendant ce temps, l'Angleterre arme ses bâtiments de com-

merce, bien que ceux-ci ne se trouvent pas encore devant leur principal ennemi; mais il ne faut pas oublier qu'à cette époque encore, cet armement n'est imaginé que contre les croiseurs auxiliaires allemands. En août 1914, la flotte marchande britannique comptait une quarantaine de vapeurs, sur lesquels avaient été montés deux canons de 120 sur le couronnement. Ces navires étaient tous de gros cargos à faible vitesse, prenant occasionnellement des passagers, mais dont la fonction principale était le transport de la viande frigorifiée des Etats-Unis, de la République Argentine et de l'Australie en Angleterre. A la déclaration de guerre, aucun de ces navires n'avait de munitions à bord. Tous ceux qui étaient hors des ports britanniques reçurent l'ordre de rallier au plus tôt la base navale pour recevoir des munitions. Un seul d'entre eux, la *Correntina*, de la Houlder Line, de Liverpool, fut, par suite d'un ensemble de fâcheuses circonstances, retenu plusieurs semaines à Buenos-Ayres, et quand il en partit pour rentrer en Europe, il rencontra le croiseur auxiliaire *Kronprinz-Friedrich-Wilhelm* qui le détruisit. Quelques semaines plus tard, lorsqu'il fut avéré que quelques croiseurs et croiseurs auxiliaires allemands écumaient les routes commerciales, l'armement des paquebots anglais fut entrepris (3), mais devait être un instant interrompu, en raison de la campagne de presse entreprise aux Etats-Unis, par des agents allemands, pour que les paquebots soient traités comme navires de guerre et internés dans les ports américains.

Cette attitude allemande n'est pas absolument logique. Par ses diplomates d'une part, l'Allemagne réclame l'assimilation des bâtiments de commerce armés pour leur défense aux bâtiments de guerre; d'autre part, en haute mer, ces bâtiments échappent en principe au sous-marin, engin militaire. Cette immunité va être de courte durée. L'idée de la guerre commerciale hante tous les cerveaux, et l'amiral Tirpitz lui-même abandonne son rêve de grande bataille : après le combat du Dogger Bank il demande à l'Empereur de diriger tous les efforts vers la guerre sous-marine commerciale, la guerre de course et les attaques de dirigeables sur Londres. La guerre va prendre dès lors un aspect nouveau et sa philosophie brutale pourra se résumer

(3) C'est ainsi que l'*Adriatic* reçut 4 canons de 152 mm. dont 2 à l'avant, et le *Merrion*, 6 canons du même calibre.

dans ces quelques lignes extraites d'une publication du Grand Etat-Major allemand parue dix ans avant la guerre: « Une guerre énergiquement conduite ne peut pas être uniquement dirigée contre l'ennemi combattant et ses dispositifs de défense, mais elle tendra et devra tendre également à la destruction de ses ressources matérielles et morales. Les considérations humanitaires, telles que les ménagements aux personnes et aux biens, ne peuvent faire question que si la nature et le but de la guerre s'en accommodent... C'est en creusant l'histoire des guerres que l'officier se défendra contre les idées humanitaires exagérées, et qu'il se rendra compte que la véritable humanité réside souvent dans l'emploi dépourvu de ménagements de ces sévérités... (4) ».

Le premier bâtiment de commerce détruit par un sous-marin, événement mémorable, fut le vapeur anglais *Glitra*, coulé le 20 octobre 1914 par l'*U-17*, commandé par l'enseigne de vaisseau Krichner. Mais ce n'était là qu'un « accident », un fait isolé. Le 4 février 1915, le gouvernement allemand déclare « zone de guerre » les eaux entourant la Grande-Bretagne et l'Irlande, y compris la Manche. A partir du 18 février, tous les navires de commerce rencontrés dans ces eaux seront détruits, et les navires neutres y courront le même danger. Devant les protestations des Etats-Unis et de la Hollande, affirmant leur droit absolu à la libre navigation dans la mer libre, et rendant le gouvernement allemand responsable de toute atteinte à cette liberté, l'Empereur ordonne, le 15 février, de ne pas commencer la campagne sous-marine le 18, mais d'attendre un ordre spécial d'exécution. Cet ordre ne tarde guère : il est donné le 20 février.

Les sous-marins allemands font tout d'abord une campagne fructueuse et sans risque, mais, peu à peu, les Alliés s'organisent. Les bâtiments armés n'hésitent pas à ouvrir le feu sur leur assaillant, et s'ils ne sont pas armés ils essaient bravement de l'éperonner (5). Tout cela n'est pas fait pour faciliter la tâche du sous-marin qui veut pratiquer une visite régulière, ou tout au moins essayer de reconnaître s'il s'agit ou non d'un navire armé,

(4) « *Les lois de la guerre continentale* », publication de la Section historique du G.E.M. allemand, traduite par Paul Carpentier (1904).

(5) Le 28 mars 1915 le *Brussels*, commandé par le capitaine Ch. Fryatt tenta d'éperonner un sous-marin ennemi. Cf. *infra*, Section II.

auquel cas les instructions reçues lui donnent le droit d'employer la torpille. Mais cette vérification impose au sous-marin de faire surface : le péril est grand, et, d'autre part, la tentation est forte de rester immergé tout en lançant une torpille qui enverra par le fond, sans aucun risque, le dangereux bâtiment marchand. L'histoire de la perte du *Lusitania* n'a pas d'autre genèse. Devant l'émotion soulevée par ce que l'opinion mondiale considérait comme une monstruosité, le gouvernement allemand prétendit, entre autres arguments, que le paquebot était armé et soumis aux mêmes risques que les navires de guerre. Une enquête devait démontrer la fausseté d'une explication inventée après coup pour les besoins d'une cause indéfendable (6).

Le 19 août 1915, c'est le torpillage du paquebot anglais *Arabic*, qui provoque les protestations des Etats-Unis, et occasionne une tension diplomatique entre ce pays et les Puissances Centrales. Cette fois, l'Allemagne cède, et, le 5 octobre, le comte Bernstorff envoie à M. Lansing, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, une lettre désavouant au nom de son gouvernement le torpillage de l'*Arabic* (7).

Cette affaire est le point de départ d'une série d'hésitations et de fausses manœuvres dans la politique allemande de guerre sous-marine. Le 27 août, le gouvernement allemand ordonne de ne plus faire sortir de sous-marins. Le 18 septembre, une décision de l'Empereur arrête, d'une façon absolue, toute expédition de sous-marin pour la guerre commerciale dans le Nord. Les sous-marins n'y sont désormais utilisés que pour des opérations strictement militaires et pour des mouillages de mines le long des côtes anglaises. Toutefois, le 21 novembre, la permission est accordée à la flottille des Flandres, dans le but d'agir contre les transports de troupes, de torpiller sans avertissement les navires battant pavillon ennemi qui manifestement abordent ou quittent les ports français entre Dunkerque et le Havre; il n'y a d'exception que pour les navires-hôpitaux, les paquebots et les bâtiments neutres. De même, en Méditerranée, d'après l'auteur allemand Gayer, « la guerre contre le commerce continue sans

(6) Le *Lusitania* n'avait pas été armé afin d'éviter le renouvellement des difficultés créées par l'*Adriatic* et le *Merrion* dans les ports américains.

(7) R.G.D.I.P. 1917, doc, p. 105.

encombre. Elle pouvait d'autant moins amener de frictions avec les neutres, que, par suite du défaut d'armement des vapeurs et du défaut de surveillance des routes maritimes, elle pouvait être presque conduite comme une guerre de course légitime ». Mais comme les Anglais, libres désormais dans le Nord, envoient des forces de patrouille pour renforcer les forces françaises en Méditerranée, l'E. M. G. allemand craint de voir, de ce fait, les opérations de ses sous-marins troublées dans cette mer, où elles ont jusque-là été fructueuses et sans dangers. Et, au début de décembre 1915, on décide d'expédier sur la côte ouest de l'Angleterre un sous-marin expérimenté pour tenir en haleine l'Amirauté britannique; ce sous-marin devait mener une croisière vigoureuse, mais éviter absolument de couler des paquebots et des vapeurs neutres.

Malgré tout, l'attitude de l'Allemagne est empreinte d'une irrésolution certaine (8) et, pendant l'hiver 1915-1916, on peut constater un adoucissement certain, aussi bien dans les méthodes que dans l'intensité même de la guerre sous-marine.

Durant cette période, l'armement défensif des bâtiments de commerce est perfectionné et organisé sur une plus vaste échelle. L'insuffisance du nombre de canons et de canonnières amène toutefois l'Amirauté britannique à réduire à une seule pièce l'armement de chaque navire. Il faut même user parfois d'expédients; par exemple, les paquebots de la C^{ie} P. O. allant dans l'Océan Indien ne sont armés, au début, qu'entre l'Angleterre et Gibraltar, et cinq canons suffisent à armer 22 navires. De même, les canons des navires allant en Amérique du Sud sont débarqués à Dakar et embarqués sur les navires qui reviennent en Europe. Un officier anglais surveille ces opérations avec l'autorisation du gouvernement français (9). Ce dernier, après être resté longtemps hostile à ces mesures de défense, les adoptera peu à peu entre septembre et décembre 1915.

La mise en jeu de l'armement défensif conduit les autorités navales alliées à rédiger des « Instructions » aux navires

(8) Amiral Tirpitz : *Mémoires*, p. 421; amiral Scheer : *La flotte allemande de haute mer*, passim et notamment p. 291.

(9) La Marine italienne devait, peu après, adopter la même pratique. L'autorisation donnée par le ministre français de la Marine est du 9 janvier 1916.

marchands armés, instructions détaillées où les précisions ne sont pas inutiles pour permettre de distinguer ces navires des navires de guerre. L'Amirauté britannique envoie ainsi aux capitaines des bâtiments de commerce armés des « Instructions confidentielles » en date du 20 octobre 1915 (10).

Ces instructions sont divisées en trois parties :

A. — *Statut des bâtiments de commerce armés.* — Trois idées essentielles y sont incluses : le droit international et le règlement allemand sur les prises lui-même reconnaissent aux navires marchands le droit de résistance et de légitime défense; le but de l'armement est strictement défensif, et n'autorise pas le navire de commerce à accomplir un acte offensif ou d'autorité envers qui que ce soit; le statut d'un navire de commerce anglais armé pour sa défense ne peut être changé en haute mer.

B. — *Règles à observer dans l'exercice du droit de défense.* — Elles sont intéressantes en tant que manifestation de la part de non-combattants, qui accomplissent exceptionnellement un acte de guerre, de la volonté de remplir alors toutes les obligations qui incombent à des combattants réguliers : l'officier qui exerce le commandement est responsable de l'ouverture et de la cessation du feu; les couleurs anglaises doivent être hissées avant de commencer la résistance; les projectiles employés doivent être conformes à ceux prévus par l'art. 23 de la Convention IV de la II^e Conférence de La Haye; le navire qui a amené son pavillon, ou indiqué autrement son intention de se rendre, ne doit pas ensuite ouvrir ou reprendre le feu.

C. — *Circonstances dans lesquelles l'armement doit être employé.* — L'Amirauté rappelle que cet armement n'est conçu que pour la défense et qu'il faut même en éviter l'emploi chaque fois que possible. Toutefois on doit sans hésiter ouvrir le feu sans attendre une attaque précise lorsqu'on se trouve en face d'un sous-marin ou d'un avion : il importe en effet de ne pas permettre à ces engins d'approcher à une distance à laquelle toute résistance à une attaque soudaine par torpille ou bombe aérienne serait impossible. Le risque d'erreur est minime, car les sous-marins et avions alliés ont reçu l'ordre de ne pas s'approcher des bâtiments de commerce.

Les Instructions françaises de décembre 1915 sont encore

(10) Higgins : *International law and relations*. Appendice.

plus précises à l'égard de la conduite à tenir en face des sous-marins: « Dès qu'un sous-marin naviguant en surface est aperçu, y est-il dit, lui présenter l'arrière en lançant la machine à toute vitesse, et, s'il y a de la mer, faire une route telle que le sous-marin, pour se rapprocher, soit obligé de prendre la mer debout, ce qui réduira sa vitesse et paralysera en partie le tir de son artillerie. Commencer le feu dès que le sous-marin sera à bonne portée. Si, ayant pris chasse, on est gagné de vitesse par le sous-marin, ne pas hésiter à virer de bord et à foncer dessus avant qu'il ne soit trop rapproché... ».

Les navires de commerce armés se montrent, en effet, de sérieux adversaires pour les sous-marins. Ceux-ci doivent bien souvent abandonner leur attaque : de renseignements communiqués au Ministre de la Marine française, il ressort qu'au 12 juin 1915, sur sept navires armés attaqués par sous-marins, six ont obligé le sous-marin à fuir, aucun n'a été détruit et un seul a été sérieusement avarié (11). Mais l'armement se révèle parfois d'une puissance insuffisante pour résister aux canons des sous-marins. L'amiral Peirse fait connaître à l'Amirauté en décembre 1915 que le vapeur *Torilla* armé d'un canon de 47 mm., attaqué par un sous-marin, « était tenu facilement hors de portée par celui-ci dont les coups étaient longs, tandis que ceux du *Torilla* étaient courts. Le navire n'a été sauvé que par l'intervention d'un autre bâtiment, armé d'un canon de 120 mm., qui a ouvert le feu et obligé le sous-marin à plonger ». L'Amirauté n'est pas convaincue par les arguments de l'Amiral Peirse et lui fait répondre que dans le cas particulier du *Torilla* « il est infiniment probable que ce navire aurait été coulé si son canon de 47 n'avait tenu à distance le sous-marin, et ne lui avait ainsi permis d'attendre du secours. » Cette question de la puissance et de l'efficacité de l'armement défensif n'est d'ailleurs pas close, et aussi bien en France qu'en Angleterre donnera lieu à des discussions souvent commandées par le manque de matériel ou l'utilisation d'un matériel de fortune.

(11) Il importe de noter qu'à cette date les bâtiments de commerce armés étaient encore l'exception.

*
**

§ 2. — *Janvier-février 1916 : la tentative de médiation
de M. Lansing*

Au mois de janvier 1916, une tentative de médiation, de conciliation entre les méthodes de guerre commerciale sous-marine et la pratique anglo-française d'armement défensif, est faite par M. Robert Lansing, secrétaire d'Etat des Etats-Unis. Les conditions sont favorables. Nous avons vu que l'Allemagne a atténué à cette date la rigueur des opérations de ses sous-marins. D'autre part, le comte Bernstorff, ambassadeur allemand à Washington a eu personnellement avec M. Lansing plusieurs entretiens amicaux depuis le début du mois. Tout cela, joint à la distraction passagère du président Wilson qui se marie à ce moment, amène une large détente dans les rapports germano-américains. Par contre, M. Lansing est visiblement inquiet de la généralisation de l'armement défensif des bâtiments de commerce qui lui fait pressentir une recrudescence d'archarnement dans la guerre sur mer. Aussi se hâte-t-il d'étudier la possibilité d'un compromis : telle est l'origine du mémorandum des 18-25 janvier 1916.

La communication des propositions américaines est tout d'abord précédée d'une campagne par T. S. F. de grand style, menée de New-York par le comte Bernstorff. Le 25 janvier, un radio adressé de New-York à l'agence Wolf annonce que « le gouvernement américain est en train de faire une étude approfondie des questions de politique navale que soulève l'armement des navires marchands... La reconnaissance nette du sous-marin, en qualité d'arme légitime contre le commerce ennemi, a entraîné un conflit direct entre deux principes anciens du Droit des Gens en matière maritime. Un premier principe a imposé la visite du navire avant toute destruction, et a obligé le corsaire à assurer le salut des passagers et de l'équipage, qui doivent être mis en sécurité avant que la prise ne soit anéantie. Un second principe permet l'armement défensif des navires de commerce. C'est la tâche, c'est le devoir des Etats-Unis, en leur qualité de champion du Droit des Neutres et d'artisan de la cons-

titution du droit international, de s'attaquer à un problème et de le résoudre d'une manière qui garantisse à la fois l'application de ces droits fondamentaux. *Les avantages qui résultent de l'armement des navires de commerce seront désormais plus que contrebalancés par des désavantages, depuis que le sous-marin se trouve reconnu en qualité de navire de guerre.* Il serait pleinement conforme aux principes de prescrire aux navires de commerce de ne point tenter de leur résister... On peut s'attendre dans un bref délai à une déclaration loyale et équitable à ce sujet, dès que Lansing aura achevé ses investigations à ce sujet. »

En réalité, le mémorandum américain était prêt depuis le 18 janvier, mais il ne fut communiqué aux principales Puissances belligérantes que le 25. Et, dès le lendemain, un radio allemand triomphal annonce que « Lansing a remis un mémorandum aux ambassadeurs des nations alliées, proposant d'agir, au cours de la présente guerre, sur les bases suivantes: *les Alliés rompraient avec la pratique qui consiste à armer les navires marchands.* S'il s'y engagent, on demanderait aux Puissances Centrales de consentir à ne torpiller aucun navire marchand sans avertissement préalable, mais d'exercer le droit de visite et de perquisition, et si les stipulations du droit international exigent la destruction du bâtiment en tant que prise, de mettre en sécurité les passagers et l'équipage. » Le 28 du même mois, un nouveau radio ajoute que le gouvernement des Etats-Unis a notifié à toutes les Puissances que « si celles-ci refusent d'accepter ces principes, *les navires marchands armés se verront refuser l'entrée dans les ports américains, sauf dans les conditions qui régissent l'entrée des navires de guerre* ».

La « note confidentielle » du 18 janvier 1916 (12) contient en réalité trois séries de remarques. Le début est un appel à la bonne volonté des Alliés pour « ramener la guerre sous-marine dans les règles générales du droit international et dans les principes de l'humanité sans porter atteinte à son efficacité dans la destruction du commerce ». C'est en effet l'intérêt aussi bien du gouvernement des Etats-Unis, dont les citoyens peuvent se

(12) *American White Book* III, 162-164; *American journal*, 1916. Spécial Supt. p. 312.

trouver légitimement à bord des bâtiments de commerce belligérants, que des gouvernements alliés eux-mêmes, dont les nationaux naviguent dans les parties de la haute mer fréquentées par les sous-marins ennemis. La suite de la note est un exposé en cinq points des propositions soumises par M. Lansing : *moyennant l'obligation pour le bâtiment de commerce de ne pas opposer de résistance à son arrêt par un sous-marin. Ce dernier renoncera à l'attaquer à vue, et ne pourra le couler qu'après avoir assuré la mise en sûreté des passagers et de l'équipage.*

Ces propositions sont accompagnées d'un long commentaire sur le droit des bâtiments de commerce de s'armer pour leur défense et l'évolution de ce droit depuis le début de la guerre sous-marine. « Ce droit, dit la note, semble avoir été établi en se basant sur la force défensive supérieure des navires de guerre et sur la limitation de l'armement, qui ne pourrait pas être effectivement utilisé comme moyen d'attaque contre les navires de guerre ennemis... L'emploi des sous-marins a modifié cet état de choses. La comparaison entre la force défensive d'un croiseur et d'un sous-marin démontre que *ce dernier, dont la protection est assurée par sa faculté de plonger, est presque sans défense au point de vue de sa construction.* Un bâtiment de commerce ayant à bord un canon de petit calibre serait à même de l'employer comme *moyen d'attaque* efficace contre un sous-marin ». La présence d'un armement à bord d'un navire de commerce étant ainsi présumée exister pour des buts offensifs, et rendant impossible au sous-marin l'exercice correct de ses obligations, cet armement devrait être interdit.

La conclusion est particulièrement sévère, mais logique : « Mon gouvernement est très impressionné par l'argument qu'un navire de commerce portant un armement, de quelque nature que ce soit, en raison de la guerre sous-marine et de la faible puissance défensive du sous-marin doit *être considéré comme un croiseur auxiliaire et traité comme tel*, aussi bien par un gouvernement neutre que par un gouvernement belligérant, et qu'il examine sérieusement les instructions à donner en ce sens à ses fonctionnaires ».

Cette note, annoncée, comme nous l'avons dit, à grand fracas, causa une certaine sensation par la faveur que les Etats-Unis semblaient y montrer pour l'Allemagne. Le président Wil-

son et M. Lansing avaient, en effet, été réellement émus par l'attitude, pleine de contrition, prise depuis quelque temps par l'ambassadeur d'Allemagne à Washington, et paraissaient convaincus qu'elle reflétait les sentiments de son gouvernement. Aussi leur stupéfaction fut-elle vive lorsque, quelque jours plus tard, le gouvernement allemand faisait annoncer une reprise prochaine de la guerre sous-marine, et que M. von Jagow, dans une interview accordée au correspondant berlinois du *New-York Times*, en laissant pressentir toute la rigueur. De plus, les gouvernements de Berlin et de Vienne remettaient chacun les 3 et 10 février, au gouvernement des Etats-Unis, un mémorandum qui dissipa les dernières illusions des dirigeants américains.

Ces deux documents font le procès des bâtiments de commerce armés et s'appuient surtout pour cela sur les Instructions confidentielles britanniques et françaises trouvées à bord de navires capturés. Le gouvernement allemand va même jusqu'à dire que les bâtiments de commerce armés mènent contre ses sous-marins « une guerre impitoyable »... La note allemande conclut sur cette menace : « Les navires de commerce armés n'ont plus le droit d'être considérés comme des navires de commerce pacifiques. En conséquence, les forces navales allemandes recevront l'ordre, dans un temps prochain, tout en prenant en considération les intérêts des neutres, de traiter ces navires comme belligérants. Le gouvernement allemand porte ces détails à la connaissance des Puissances neutres, afin de leur permettre de mettre en garde leurs nationaux, en les invitant à ne pas confier leurs personnes ou leurs biens à des navires de commerce armés appartenant aux Puissances en guerre avec l'Empire allemand ». Le memorandum autrichien est encore plus précis et fixe la date de mise en vigueur des ordres nouveaux au 29 février 1916.

A la réception de ces notes, le cabinet de Washington déclare qu'il cessera à l'avenir tous pourparlers avec le comte Bernstorff et négociera directement avec Berlin par l'intermédiaire de M. Gérard. Un nouveau mémorandum est alors adressé au gouvernement des Etats-Unis par le gouvernement allemand, le 8 mars : d'un ton plus mesuré, il retrace l'histoire de la guerre sous-marine allemande, la justifie à titre de représailles contre le blocus contraire au droit international

décrité par les Alliés, et exprime l'espoir de voir les Etats-Unis adopter les vues allemandes.

En réalité, de ce côté c'est un échec complet des propositions de M. Lansing. Suscitées, et d'abord approuvées par le gouvernement allemand, elles devaient seulement servir à préparer, pendant cette courte trêve, une guerre sous-marine encore plus sévère qu'en 1915.

Auprès des Alliés, le mémorandum du 18-25 janvier ne rencontre pas plus de succès. Le 19 février 1916 le ministre français des Affaires Etrangères fait connaître à l'ambassade britannique les considérations que lui suggèrent la proposition américaine :

« ...Le Gouvernement de la République n'a pas manqué d'apprécier les sentiments élevés qui ont inspiré le secrétaire d'Etat des Etats-Unis. Mais il ne peut s'empêcher d'avoir quelques doutes sur l'opportunité de discuter actuellement un projet qui lui paraît susceptible plutôt de faciliter les attentats d'un ennemi de mauvaise foi que de les rendre impossibles.

« ...Dans l'opinion du Gouvernement de la République un belligérant ne peut employer un engin de guerre, quel qu'il soit, sans se conformer aux règles générales du droit des Gens et de l'humanité, et il lui appartient, s'il entend faire usage de bâtiments sous-marins, d'en adapter l'action à l'usage de ces règles. Demander à l'autre belligérant de renoncer à des moyens légaux de protection contre les violations de cette notion élémentaire dans l'espoir d'amener le délinquant à de meilleurs sentiments, c'est assumer la charge et la responsabilité de l'y contraindre, ou bien c'est l'encourager dans ses méfaits. »

Et c'est un rappel de tous les attentats commis contre d'inoffensifs non-combattants, notamment le torpillage du paquebot *Amiral-Ganteaume*, chargé de 2.500 réfugiés, dont plus de 50 périrent.

« Le Gouvernement de la République estime qu'il aurait manqué et qu'il manquerait à l'un des premiers devoirs qui lui incombent, de protéger les vies humaines et les intérêts privés confiés à son pavillon et de faire respecter son honneur national, s'il n'avait pris, et s'il ne continuait à prendre, toutes les mesures matérielles en son pouvoir pour mettre les navires marchands français en mesure de se défendre contre de pareils attentats et d'éviter de semblables catastrophes.

« Si une longue période de progrès et de civilisation avait

depuis longtemps réduit à quelques armes portatives les moyens de défense des navires marchands, de plus en plus rarement exposés aux tentatives criminelles sur mer, le droit et le devoir de légitime défense lui ont commandé et lui commandent, tout en laissant à ces navires leur caractère inoffensif et exclusivement commercial, de les pourvoir aujourd'hui des moyens appropriés à tenir en respect les navires inconnus, le plus souvent sans nom et sans pavillon, agissant en dehors de toutes les règles et de tous les usages de la mer.

« Le Gouvernement de la République ne pense pas qu'en présence de l'intention encore récemment affirmée par le Gouvernement Impérial allemand de continuer ces attentats, sous prétexte que les navires marchands qui entendent maintenant lui résister ne sont plus des navires marchands, le moment soit venu de lui livrer sans défense les navires français comme il le demande. »

En définitive, la thèse d'après laquelle les navires de commerce ne pourraient pas être armés pour leur défense sans perdre leur caractère de navires marchands est inadmissible pour les raisons suivantes : 1° Attribuer à un navire de commerce, en dehors des conditions prévues par la Convention VII de La Haye, le caractère de bâtiments de guerre, c'est manifestement contrevenir à la Convention; 2° Cesser de considérer un navire marchand comme tel et le traiter comme bâtiment de guerre pour le seul fait qu'il est armé, c'est reconnaître à ce navire non seulement les *obligations*, mais aussi les *droits* des navires de guerre, c'est-à-dire la semonce, la visite, la capture; c'est donc faire renaître la course; 3° La pratique, ancienne et contemporaine, des Etats-Unis, reconnaît la légitimité de l'armement défensif; 4° Les règles de la neutralité établies par les Etats neutres doivent être impartiales pour les belligérants et ne doivent pas être changées au cours de la guerre, sauf dans les cas où l'expérience en démontrerait la nécessité pour la sauvegarde des droits des Etats neutres (préambule de la Convention XIII de La Haye, 1907) : et ici cette nécessité n'apparaît pas évidente.

« Aussi bien, la proposition du Secrétaire d'Etat des Etats-Unis de régler la guerre sous-marine et l'armement des navires marchands suppose un accord et un arrangement avec le Gouvernement Impérial allemand. Dans l'opinion du Gouvernement de la République, après les cruels enseignements de la

présente guerre, aucune promesse actuellement faite par l'Allemagne de respecter les navires et les personnes sans défense ne saurait être prise en considération ».

L'Ambassadeur de Grande-Bretagne à Paris répond le 12 mars que le Gouvernement de Sa Majesté accepte les termes de la note adressée par Son Excellence le ministre des Affaires Etrangères à Lord Bertie of Thame. La thèse anglaise exposée dans une note au Gouvernement de Washington en date du 23 mars se résume tout entière en cette phrase finale : « La Grande-Bretagne ne saurait admettre que, sur une promesse de l'Allemagne sans aucune garantie, les vies humaines puissent être laissées sans défense à la merci d'un ennemi qui, dans des circonstances de ce genre et dans beaucoup d'autres, s'est montré sans foi ni loi ».

De ce côté encore, c'est l'échec (13). En présence de ce refus catégorique des Alliés d'adhérer aux suggestions de M. Lansing et de l'insistance de l'Allemagne à revendiquer le droit d'attaquer sans condition tous les navires armés (Ordre Suprême du 11 février 1916. Cf. *infra*), il est impossible d'espérer arriver à un accord entre les belligérants sur cette question. Le Gouvernement des Etats-Unis le comprend parfaitement, et désormais il n'insistera plus auprès des Alliés pour obtenir le désarmement de leurs bâtiments de commerce. M. Lansing, dans une courte communication adressée le 7 avril à l'Ambassadeur de Grande-Bretagne à Washington, après avoir justifié sa tentative, « faite dans un but d'humanité », exprime ses regrets de voir son projet repoussé et estime de son devoir « d'accepter leur décision comme définitive ».

Quelques jours plus tôt le département d'Etat avait publié un long memorandum (25 mars 1916) (14) sur la condition juridique des vaisseaux marchands armés d'après le droit existant, puisqu'il était impossible de le modifier sans l'adhésion de tous les belligérants. Ce document, surtout prévu pour fixer définitivement l'attitude des Etats-Unis à l'égard des bâtiments de commerce armés dans les ports neutres, contient aussi une partie

(13) Le Gouvernement japonais fait connaître un point de vue identique par son ambassadeur M. S. Chinda, le 18 mai 1916.

(14) Perrinjaquet, dans *Revue Gén. Dr. Int. Public.* 1917, p. 167; et *ibid*, doc. p. 70.

relative au statut de ces navires en haute mer. Trois idées s'en dégagent. La première c'est que *le navire de commerce a le droit de se protéger contre la capture par la fuite ou la résistance*, et il peut même agir préventivement quand il est certain qu'il sera attaqué par l'ennemi, sinon son droit de défense serait illusoire. En second lieu, un belligérant ne peut, en pleine mer, considérer un navire armé comme bâtiment de guerre que s'il existe des *preuves sérieuses et concluantes d'intentions agressives de sa part*; à leur défaut, on devra présumer que ce navire a un caractère pacifique. Enfin, lorsqu'un belligérant rencontre en mer un bâtiment de commerce qu'il sait être ennemi, *il a le devoir de lui laisser la faculté de se soumettre à la visite avant de l'y contraindre par la force*, et cela afin de protéger la vie des non-combattants et d'éviter la destruction des propriétés neutres innocentes; si, après avoir tenté de résister, le navire ennemi se rend, il est soumis au droit de capture ou de destruction, mais cette dernière éventualité ne doit être envisagée que s'il est impossible de conduire la prise dans un port, et à condition que les personnes se trouvant à bord aient été, au préalable, mises en sûreté.

Ce mémorandum était un triomphe pour les idées défendues par les Alliés. Ainsi cette période commencée sous l'influence des théories germaniques se terminait par leur nette condamnation. A ce revirement, comme nous l'avons déjà laissé entendre, les nouvelles pratiques allemandes de guerre sous-marine n'étaient point étrangères.

*
**

§ 3. — *Février 1916-Février 1917 : la reprise de la guerre sous-marine et la « neutralité armée » des Etats-Unis*

Alors même que les efforts diplomatiques de M. Lansing sont encore en cours, l'Allemagne prépare un memorandum sur la guerre commerciale sous-marine, et cela pourtant au moment où elle congédie von Tirpitz, remplacé par von Capelle. Le 11 février 1916, un Ordre Suprême à la Marine allemande frappe de nouvelles rigueurs les bâtiments de commerce armés, qui

seront considérés comme navires de guerre, et « détruits par tous les moyens possibles ». Toutefois, l'Ordre ajoute que « les commandants ne devront pas perdre de vue que les méprises peuvent conduire à des ruptures avec les Puissances neutres ; par conséquent on ne devra procéder à la destruction d'un navire marchand armé que lorsque l'armement sera nettement reconnu ». La mise en vigueur de ces dispositions est fixée au 29 février à cause du temps nécessaire pour en informer les Neutres par la voie diplomatique, mais le 24 février, l'Ordre est complété et sa sévérité encore aggravée. Dorénavant, les sous-marins qui auront attaqué en plongée un vapeur armé ne devront pas émerger ensuite, mais s'éloigner après avoir lancé leur torpille. En outre, pour les navires armés figurant sur une liste dressée par l'Etat-Major général, il sera désormais inutile de « reconnaître nettement leur armement » ; s'il n'y a pas de doute sur leur identité, ils devront être considérés comme navires de guerre, c'est-à-dire torpillés sans avertissement. Une seule exception est prévue : les paquebots ennemis — désignés généralement sous le nom de « *liners* » — seront épargnés jusqu'à nouvel ordre, même s'ils sont armés. Un peu plus tard, cette restriction sera supprimée à son tour.

Le Gouvernement allemand éprouve alors le besoin d'une mise au point, et sa légation de Stockholm communique le 15 mars : « Il est absolument inexact que, comme le bruit en a couru, les méthodes plus rigoureuses de guerre sous-marine récemment annoncées, ne seraient pas appliquées, ou seraient différées. On n'a jamais envisagé, dans les milieux responsables, l'abandon ou l'ajournement de ces méthodes : elles sont en pleine exécution ». Effectivement, le lendemain 16 mars, le vapeur hollandais *Tubantia* est coulé dans la mer du Nord, et un vif mécontentement se manifeste dans la presse néerlandaise. Le Gouvernement de Berlin précise à nouveau qu'« aucun changement n'a été apporté aux principes qui ont été admis par le Gouvernement Impérial pour la pratique de la guerre sous-marine, exception faite cependant en ce qui concerne une détermination plus précise des règles relatives au traitement des navires de commerce armés, dont la teneur a été communiquée aux gouvernements neutres ».

Quelques jours plus tard surgit une nouvelle affaire plus dangereuse pour l'Allemagne que la précédente, car cette fois,

les Etats-Unis s'émouvent. Le 24 mars, le petit paquebot français *Sussex*, destiné au transport des voyageurs entre l'Angleterre et la France est atteint, au milieu de la Manche, par une torpille lancée sans avertissement par le sous-marin allemand *U.B.-29*, qui l'avait pris pour un bâtiment de commerce armé. Aucun doute ne pouvait subsister sur la matérialité des faits ni sur la nationalité de l'auteur; et des citoyens américains figuraient au nombre des blessés. Le président Wilson intervient alors, et, en dépit des contre-allégations allemandes, somme l'Allemagne de modifier sa méthode de guerre navale sous la menace de rupture des relations diplomatiques. Au Congrès, il avait prononcé à ce sujet un discours mémorable (15) : « Le droit des Gens, avait-il déclaré, a depuis longtemps reconnu le droit pour les navires marchands de porter des armes pour leur défense, et de les employer pour repousser une attaque, bien que l'emploi de ces armes dans de pareilles conditions dût se faire à leurs risques et périls. Mais l'Allemagne s'est arrogée le droit de rejeter toutes ces conventions, en des circonstances qu'elle qualifiait d'extraordinaires... » Le 18 avril, un véritable ultimatum est envoyé au Gouvernement de Berlin.

Devant une pareille menace, et montrant une nouvelle fois son irrésolution, l'Allemagne cède. Le 25 avril, le commandant allemand de la flotte de haute mer adresse à ses sous-marins l'ordre de rentrer et de ne torpiller qu'après avertissement. Le 4 mai, le Gouvernement américain est informé qu'il a obtenu satisfaction; jusqu'à la fin de l'année 1916 les sous-marins seront utilisés militairement, et, à l'égard des bâtiments de commerce, se conduiront d'une manière plus conforme au droit des Gens.

En janvier 1917, le Gouvernement allemand est décidé à jouer sa dernière carte : la guerre sous-marine à outrance. Pour cela, il choisit, exactement comme un an auparavant, une période d'accalmie : Wilson s'efforce, en effet, à ce moment, d'obtenir un armistice des Puissances en guerre. Le 9 janvier 1917, donc le jour même où a été décidée, secrètement, la guerre sous-marine à outrance, le Gouvernement allemand adresse à son ambassadeur à Washington une note annonçant que tous les

(15) J. W. Garner : *President Wilson's Foreign Policy*, p. 184.

navires armés seront désormais coulés sans avertissement. La note est précédée d'un mémoire (16) dans lequel on s'efforce de démontrer que « l'armement des navires marchands est affecté non plus à la défense, mais à l'attaque contre les sous-marins allemand ». C'est ainsi que le vapeur français *Mississippi* a canonné, le 8 novembre 1916, un sous-marin qui « n'avait aucunement l'intention de l'attaquer ». Le navire anglais *Caledonia* a tenté d'éperonner, le 4 décembre 1916, un autre sous-marin qui n'avait accompli à son égard aucun acte agressif, etc... Les équipages eux-mêmes sont militarisés et soumis à la discipline militaire; ainsi le capitaine Alfred Sheldon, appartenant à la réserve de la Marine Royale, a été condamné, le 8 septembre 1915 par le Conseil de guerre de Devonport, pour n'avoir pas attaqué un sous-marin allemand. Pour ces raisons, et bien d'autres encore, le Gouvernement de Berlin se croit obligé de traiter avec la plus extrême rigueur ces bâtiments de commerce armés.

Le comte Bernstorff télégraphie sa réponse à Berlin le lendemain 10 janvier : « J'ai remis à Lansing le mémorandum au sujet des bateaux armés. A mon avis, une action dans le sens de ce mémoire fera échouer l'entremise de paix de Wilson, et amènera, au lieu de la paix, une rupture avec les Etats-Unis, si nous n'attendons pas, pour le moins, avant de commencer notre action contre les bateaux armés, qu'une entente ait été réalisée avec le Gouvernement d'ici. Peut-être obtiendra-t-on que les Américains soient avertis de ne pas prendre de service sur des bateaux armés en vue d'attaques; mais, pour ce faire, il faut en tout cas, laisser du temps au Gouvernement américain ». Et, prévoyant le pire, il ajoute, le 14 janvier : « Je dois, conformément à mon devoir, déclarer d'une façon précise que je tiens pour inévitable une rupture avec les Etats-Unis si l'on agit sans plus de façon dans le sens du mémorandum... »

Le comte Bernstorff avait vu juste : la question des bâtiments de commerce armés — *ultima ratio* de la guerre sous-marine à outrance — devait amener, peu de temps après, l'entrée des Etats-Unis dans la Grande Guerre. Les événements vont en effet se précipiter jusqu'au début de février. Le 31 janvier, le Gouvernement allemand, en réponse au Message de Wilson

(16) Ludendorff : *Cahiers du G.Q.G. allemand*, t. II, p. 67.

du 22, répond par l'annonce de la guerre sous-marine sans restriction et le blocus général des eaux alliées. Le 3 février, les relations diplomatiques sont rompues entre les gouvernements de Washington et de Berlin. On s'attend à une déclaration de guerre. Mais les éléments germanophiles restent nombreux et puissants aux Etats-Unis. Aussi les deux mois qui vont s'écouler seront-ils marqués par une hésitation dans la politique américaine.

En février 1917, les sous-marins allemands coulent environ 200 navires, parmi lesquels 51 navires neutres. On ne pouvait laisser plus longtemps les vaisseaux marchands américains courir de tels risques de destruction. C'est pourquoi, le 26 février, le président Wilson demande au Congrès les pouvoirs nécessaires pour armer ces bâtiments, et prononce à cette occasion un discours retentissant (17) :

Après la décision allemande du 1^{er} février dernier, dit-il, les armateurs américains semblent peu disposés à risquer leurs navires en mer, « en l'absence d'assurance et de protection efficaces », surtout que, précisément, deux navires américains, l'*Housatonic* et le *Lyman-M.-Law* viennent d'être coulés. Puisqu'il a été malheureusement prouvé qu'il est impossible de sauvegarder, par les moyens diplomatiques, les droits des Etats-Unis comme neutres, « il ne peut y avoir d'autre solution que la *neutralité armée*, que nous saurons maintenir et dont il y a de nombreux précédents dans notre histoire ». Les moyens proposés ne peuvent conduire à la guerre, car celle-ci « ne peut être provoquée que par des actes et agressions délibérément voulus par d'autres ». Etant entendu qu'il ne sera agi qu'avec prudence, le président des Etats-Unis demande l'autorisation de « donner aux navires marchands américains des armes défensives, si cela devient nécessaire, ainsi que les moyens d'en avoir ».

Dans sa péroraison, le président Wilson indique les motifs qui guident son action. « Nous ne pensons pas seulement aux intérêts matériels, mais plutôt aux droits fondamentaux de l'humanité, et au premier de tous, le droit à l'existence même.

(17) J. W. Garner : *President Wilson's foreign policy*, p. 261.

Je pense à ces droits d'humanité sans lesquels il n'est pas de civilisation. J'invoque ces grands principes de compassion et de protection par lesquels l'humanité cherche à garantir les vies humaines, la vie des non-combattants, la vie des hommes pacifiquement occupés à développer la prospérité industrielle du monde, la vie des femmes et des enfants et de ceux qui fournissent le travail qui assure leur subsistance. Nous ne parlons pas de droits matériels égoïstes, mais des droits que nos cœurs réclament, et qui dérivent de cette légitime passion pour la Justice, sur laquelle toutes les lois, toutes les institutions de la famille, de l'Etat et de l'humanité doivent reposer comme sur la base même de notre existence et de notre liberté... ».

Les pouvoirs demandés sont votés par la Chambre des Représentants à la majorité de 403 voix contre 13, mais, au Sénat, une douzaine de membres se prévalent des règles de cette assemblée qui autorisent la prolongation indéfinie des débats, et ils refusent de laisser voter le bill avant l'expiration des pouvoirs du Congrès. Celui-ci se sépare donc le 4 mars, à midi, sans avoir accordé au président les pouvoirs par lui réclamés. Le président Wilson s'estime néanmoins muni de l'autorité suffisante pour décider, le 9 mars 1917, l'armement pour leur défense de tous les navires naviguant dans la zone interdite. La décision est notifiée à toutes les Puissances neutres et belligérantes le 12 mars. Les bâtiments de commerce américains auront désormais à leur bord, en outre de leur équipage normal, une « garde armée » (*armed guard*), composée de canonniers détachés de la Marine; les armes installées à bord seront prises dans les arsenaux. La garde armée ne dépend pas du capitaine; elle reçoit ses instructions de la Marine et doit seule déterminer les cas où la résistance doit être opposée aux sous-marins.

En agissant ainsi, le gouvernement américain n'avait pas l'intention d'accomplir un acte hostile à l'égard de l'Allemagne (18). Ces navires neutres armés n'avaient pas l'autorisation de résister aux visites *régulières* effectuées par les sous-marins ou par tout autre bâtiment de guerre belligérant. Ce que désirait le gouvernement américain, c'était empêcher les sous-marins allemands d'exercer leur droit de destruction à l'égard des

(18) J. W. Garner : *International Law and the World war* t. I, § 267.

navires neutres d'une manière contraire aux règles générales concernant la destruction des prises en haute mer.

Ce point de vue est aussitôt violemment attaqué en Allemagne et en Amérique même (19). On parle de violation de neutralité; on critique, comme on l'avait fait déjà pour les Alliés, les instructions aux canonnières des gardes armées donnant l'ordre d'ouvrir le feu les premiers sur le sous-marin lorsqu'on ne peut douter de l'intention de celui-ci d'attaquer. Le gouvernement allemand laisse même entendre que les détachements embarqués sur les navires marchands américains ne sauraient se réclamer d'aucune garantie légale et s'exposent à être traités en pirates...

Cette fois, la mesure est comble. Le président Wilson, le 2 avril, déclare que désormais la neutralité armée est pratiquement impossible : « En de telles conditions, et devant de telles prétentions, dit-il, elle est pire qu'inefficace; elle est destinée à produire précisément l'effet qu'on avait l'intention de prévenir; elle nous entraînera sûrement dans la guerre sans nous conférer les droits ou les pouvoirs des belligérants... ». « De toute manière, conclut-il, il est un choix que nous ne pouvons pas faire, que nous nous refusons à faire : nous ne voulons pas choisir la voie de la soumission et permettre que les droits les plus sacrés de notre nation et de notre peuple soient méconnus ou violés ». Le 5 avril, les Etats-Unis se rangent définitivement aux côtés des Alliés.

*
**

§ 4. — *Février 1917 à novembre 1918 : la guerre sous-marine sans restriction*

A partir de cette date, l'histoire des bâtiments de commerce armés pour leur défense ne comporte plus de difficultés diplomatiques ou juridiques. La lutte est sans merci de part et d'autre. Devant la menace grandissante, puis la réalité d'une guerre sous-marine à outrance, les Puissances Alliées se sont organisées peu à peu et perfectionneront leurs moyens de défense jusqu'à la fin de la guerre.

(19) J. W. Garner : *op. cit.* § 268.

La protection individuelle des bâtiments de commerce est poursuivie et développée (20). Tous les navires — vapeurs, voiliers, bateaux de pêche — sont armés de canons, et cet armement est renforcé sur les paquebots et les grands cargos : ils reçoivent deux canons au lieu d'un, à l'arrière, et un mortier lance-bombes est placé à l'avant pour tirer sur les sous-marins en plongée. Tous les bâtiments sont munis d'engins fumigènes leur permettant de fuir à l'abri d'un rideau de fumée opaque. Ils sont camouflés pour fausser la vision périscopique sur leur direction et leur distance. Quelques-uns reçoivent des appareils pare-mines, et l'usage de la télégraphie sans fil est généralisé. L'installation de tout ce matériel, l'instruction et l'entraînement du personnel nécessaire à son utilisation sont réalisés grâce à l'œuvre patiente de lord Crewe en Angleterre et de l'amiral Lacaze en France (21).

Ces efforts ont, dans l'ensemble, donné d'excellents résultats. Les navires de commerce sauvés grâce à leur armement défensif ont été nombreux, mais il faut reconnaître que l'attitude énergique et décidée des équipages y a contribué pour une grande part. Les marins français n'ont pas été les derniers à donner l'exemple. Citons, entre beaucoup d'autres, le cas du bâtiment armé *Colbert*, attaqué le 6 avril 1916 par le sous-marin *U-39* près de l'île Mal di Ventre, en Méditerranée, sur la côte ouest de la Sardaigne. L'attaque se fait à 6.000 mètres, hors de portée des deux pièces de 47 du *Colbert*. Le vapeur n'en riposte pas moins, et, bien que son tir soit court, il empêche l'ennemi d'approcher. Le combat dure deux heures : quinze obus du sous-marin atteignent le *Colbert*. L'un d'eux coupe un tuyau de vapeur, les éclats tuent un soldat passager et en blessent seize, ainsi que quatre hommes d'équipage. Le capitaine Commelin résiste toujours, maintenant son bâtiment à petite distance d'une plage de sable, pour l'échouer si cela devient nécessaire. Mais son énergique détermination a permis aux patrouilleurs d'arriver. Bientôt l'*Afrique-II* est à portée de tir du sous-marin : au

(20) Laurens : *op. cit.* p. 165.

(21) En France, une organisation spéciale est créée, celle de l'A.M. B.C. (Armement Militaire des Bâtiments de Commerce). Cf. *infra*. Appendice.

cinquième coup de son canon de 10 cm., l'*U-39* plonge et disparaît. Le *Colbert* sera cité à l'ordre du jour.

En juin 1916, c'est la *Ville-de-Madrid*, navire armé, qui repousse avec succès une attaque du sous-marin *U-35* au nord des Baléares. Le 14 septembre 1917, c'est l'*Amiral-de-Kersaint* qui est canonné, au sud du cap Tortosa, par l'*U-64*, à 5.000 mètres. Le vapeur riposte, et un véritable combat s'engage, qui dure pendant plus de deux heures. L'équipage est finalement obligé par un incendie d'évacuer son navire : mais huit hommes ont été tués et dix-huit sont blessés. C'est l'*Amiral-Hamelin*, le *Languedoc*, la *Mira*, le *Mascara*, tous cités à l'ordre du jour de l'armée navale (22) : la liste serait longue et brillante...

Pourtant on n'a jamais eu de preuve bien certaine qu'un seul sous-marin ait été coulé par le tir d'un bâtiment de commerce. Le 29 janvier 1916, la presse française (23) annonçait que le paquebot armé *La Plata*, de la Compagnie des Transports Maritimes (C.T.M.), avait coulé le 14 janvier, au large de Moudros, un sous-marin ennemi. La chose paraît peu vraisemblable, car, dans leurs rapports, les officiers du *Basque*, navire auxiliaire qui accompagnait le paquebot *La Plata*, ont déclaré qu'ils n'avaient rien vu et que les canonnières avaient seulement tiré dans les remous de leur bâtiment, erreur très fréquente, due à la « psychose du sous-marin » chez les gens de mer d'alors.

D'ailleurs, les sous-marins, après avoir eu très peur des modestes canons de 47 que portaient les vaisseaux marchands ne tardèrent pas à se rendre compte de l'inefficacité fréquente de leur tir, et maints d'entre eux ne craignirent pas de continuer la poursuite jusqu'au moment où, les soutes du navire étant épuisées, celui-ci pouvait être pris sans difficulté. Le commandant Laurens en conclut (24) : « En fait, aucun bâtiment de commerce n'a coulé de sous-marin au canon; leur armement n'était d'ailleurs pas fait pour cela, mais c'est une preuve indéniable qu'il était strictement défensif ». Quoi qu'il en soit, il faut reconnaître que l'armement défensif des navires de commerce

(22) Thomazi : *La Marine française pendant la Grande Guerre*.

(23) *Journal des Débats*. Cf. aussi Renault : *Le sous-marin en droit international*, p. 151.

(24) *Le blocus et la guerre sous-marine*, p. 159.

a dû atteindre son but, car un marin allemand, le lieutenant de vaisseau Arno Spiess, écrira peu après la guerre (25) : « Si notre guerre sous-marine a échoué, c'est parce que les Anglais ont muni de canons tous leurs navires de commerce, et, plus tard, organisé le système des convois ».

Ayant ainsi montré l'évolution de la politique allemande sur la question du sort des bâtiments de commerce armés en haute mer, et, parallèlement, les mesures défensives prises par les Alliés, nous envisagerons maintenant le sort des équipages de ces bâtiments, puis le régime de la cargaison.

*
**

SECTION II. — SORT DES ÉQUIPAGES

Les Instructions navales allemandes, dont nous avons indiqué la teneur (26), prévoyaient que les membres de l'équipage d'un navire armé qui opposerait une résistance à la capture seraient faits prisonniers de guerre. Ce texte, comme toutes les instructions et opinions d'avant-guerre, n'avait pas prévu la guerre commerciale sous-marine. C'est pourquoi les Allemands, après avoir vainement tenté de faire condamner par les Neutres le droit de résistance et d'armement des bâtiments de commerce, essayèrent pendant quelques mois une nouvelle tactique : pour démoraliser les marins du commerce et les rendre hostiles à toute mesure de protection contre les submersibles ennemis, on traiterait en pirates les équipages coupables de résistance, c'est-à-dire que ces équipages seraient fusillés. Cette attitude donna lieu à une affaire célèbre, l'affaire du capitaine Fryatt, suivie de deux autres, moins connues, les cas Taal et Blaikie.

(25) *Six ans de guerre sous-marine.*

(26) Cf. *supra* Chap. II §3.



§ 1. — *L'exécution du capitaine Fryatt* (27)

Le 28 mars 1915, à deux heures de l'après-midi, le sous-marin allemand *U-33*, commandé par le lieutenant-capitaine Ganzer, rencontre, à quelques milles à l'ouest du bateau-phare de la Meuse, le vapeur anglais *Brussels*, appartenant à la Compagnie de Chemins de fer Great Eastern, et commandé par le capitaine Charles Fryatt, sujet anglais. L'*U-33* signale : « Stoppez immédiatement ou je tire ». Le vapeur, au lieu d'obtempérer à cette injonction, met le cap droit sur le sous-marin qui doit plonger précipitamment pour ne pas être éperonné. Cette manœuvre ayant sauvé le *Brussels*, le capitaine Fryatt est l'objet de félicitations officielles de la part de son gouvernement, et l'Amirauté lui offre en souvenir une montre en or sur laquelle on lit l'inscription : « Au capitaine Ch. Fryatt, pour avoir sauvé le *Brussels* ».

Le 23 juin de la même année, le *Brussels* est capturé par des navires de surface allemands, et son capitaine, d'abord conduit à Zeebrugge pour être envoyé au camp de concentration de Ruhleben, est finalement amené à Bruges sur l'intervention de l'état-major de la Marine. Le 27 juillet, le capitaine Fryatt comparaît devant un Conseil de guerre extraordinaire présidé par l'amiral von Schroeder : l'accusé est défendu par le major Neumann. Le jugement considère que Fryatt, ne faisant pas partie des forces armées ennemies, leur est venu en aide pour nuire aux forces armées allemandes et que la tentative de couler en haute mer un sous-marin allemand constitue l'acte d'un *franc-tireur*, que le droit de la guerre punit de la peine de mort. En conséquence, le capitaine Fryatt est fusillé dans

(27) Bibliographie : *l'exécution du capt. Fryatt* R.G.D.I.P. 1920, pp. 101 et suivantes. J. B. Scott : *The execution of Captain Fryatt*, American Journal 1916, pp. 865 et suivantes. J. W. Garner *International law and the world war* : t. I, pp. 407 et suivantes. *Oppenheim's International law* t. II § 181. Rolin : *Le droit de la guerre*, t. II, p. 610. J. A. Hall : *The law of naval warfare* t. II, pp. 53 et suivantes.

l'après-midi du même jour (28). Le lendemain 28 juillet, la *Gazette populaire de Cologne* écrit : « Il y aura, parmi les partisans de l'Angleterre dans tout l'univers, une tempête d'indignation contre la « barbarie allemande », semblable à celle que souleva le cas de Miss Cavell. Nous ne devons pas nous laisser troubler par elle. »

Effectivement, « une vague d'indignation et d'horreur » fut soulevée par cet acte dans le monde entier. En Angleterre, le 29 juillet, dans une communication à l'ambassadeur américain M. Page, Sir Edward Grey, se faisant l'écho du bruit suivant lequel le capitaine Fryatt aurait été fusillé comme franc-tireur, dit : « Le Gouvernement de Sa Majesté pense qu'il lui est difficile de croire qu'un capitaine de la marine marchande qui, devant la pratique des sous-marins allemands de torpiller sans avertissement, a fait la seule chose qui pouvait lui donner une chance de sauver son bâtiment et les vies humaines confiées à lui, puisse avoir été fusillé de sang-froid pour une telle action. Si le gouverneemnt allemand a réellement consommé un crime pareil, il est évident qu'il s'est attiré là une très sérieuse affaire ». Le 31 juillet, un radio de Nauen ayant confirmé ce qui n'était encore qu'un bruit, le premier ministre, à la Chambre des Communes, exprime l'indignation du gouvernement anglais : « Venant à pareille époque, en même temps que les cruautés illégales infligées aux populations de Lille et des autres villes occupées de France, ce crime atroce montre que le haut commandement allemand, sous la pression de la défaite, renouvelle ses pratiques terroristes ». Il déclare en outre que jamais son pays ne renouera de relations diplomatiques avec le gouvernement de Berlin avant d'avoir obtenu une réparation équitable pour le meurtre du capitaine Fryatt : « Lorsque le moment sera venu, dit-il, nous sommes déterminés à traîner en justice les criminels quels qu'ils soient, et quelque situation qu'ils occupent ». L'opinion publique anglaise est littéralement exaspérée et réclame des représailles, que, sagement, le gouvernement décide de ne pas accorder.

(28) M. Gerard, ambassadeur des Etats-Unis à Berlin, essaya de voir l'accusé et de s'assurer qu'il avait bien un défenseur. Sa demande fut approuvée par les Affaires Etrangères, mais l'Amirauté répondit en réunissant le Conseil de Guerre le jour même (*My four years in America* p. 193).

Les Neutres, eux-mêmes, s'émeuvent de ce « meurtre judiciaire ». Le *Journal de Genève* écrit : « Il est donc monstrueux de soutenir, une fois de plus, que les militaires ont le droit de massacrer les civils, mais que les civils commettent un crime en se défendant, et que le seul fait de se mettre en état de défense mérite la mort ». Le journal hollandais *Nieuwe Rotterdamsche Courant* est du même avis : « La guerre sous-marine, écrit-il, était, au moment où eut lieu la tentative du capitaine anglais, conduite contrairement à tous les principes de l'humanité et du droit. Rencontrer un sous-marin signifiait alors la mort pour des centaines de personnes inoffensives. Celui qui ne voulait pas perdre la vie était obligé de se défendre... Réclamer pour soi-même le droit de faire périr en bloc des centaines de civils, et déclarer franc-tireur celui qui ne se soumet pas de bon gré à cette exécution, voilà ce qui, selon nous, doit être appelé de l'arbitraire et de l'injustice ». Le *New-York Times* du 30 juillet reflète l'opinion américaine lorsqu'il écrit : « L'exécution du capitaine Fryatt a été un meurtre délibéré, un crime de plus à la charge d'un gouvernement coupable de milliers d'autres actes semblables, dont il lui faudra répondre un jour ».

Le 10 août, le Gouvernement allemand publie une mise au point destinée à justifier son attitude en répondant aux critiques de la presse mondiale : « Il n'est que trop compréhensible », dit le communiqué, « que le Gouvernement anglais essaie de justifier la conduite du capitaine Fryatt, car il en est lui-même le complice ». En réalité, « Fryatt n'a pas tenté de prévenir une attaque sans avertissement de l'*U-33* : le sous-marin était en surface et le semonçait régulièrement ». Par conséquent le capitaine du *Brussels* n'avait pas à sauver la vie de son équipage, « parce que celui-ci ne courait aucun danger ». Le capitaine Fryatt n'a pas été fusillé délibérément, sans motif : il a été exécuté comme franc-tireur, « après mûre réflexion et une enquête approfondie ». « De même que la loi martiale protège à terre les armées d'occupation contre les assassinats de la part des civils, elle garantit aussi les marins contre les attentats commis en mer. L'Allemagne continuera à appliquer cette loi pour empêcher les équipages de ses sous-marins de devenir les victimes de ces *franc-tireurs de mer* ».

Après la révolution qui renversa le régime monarchique en

Allemagne, le nouveau gouvernement de Berlin avait institué une Commission spéciale d'enquête « pour l'examen des cas dans lesquels l'Allemagne était accusée d'avoir traité les prisonniers de guerre contrairement au droit des Gens ». Cette commission était présidée par M. Walther Schücking, professeur de droit international public à l'Université de Marbourg. Elle s'est occupée du cas Fryatt, et le 2 avril 1919, après une discussion de douze heures, a émis le jugement suivant : « L'exécution du capitaine anglais Charles Fryatt, en vertu de la sentence du conseil de guerre du 27 juin 1916 ne constitue pas une violation du droit des Gens. La Commission regrette vivement la rapidité avec laquelle la sentence a été exécutée ».

M. Schücking accompagne ce jugement d'un long exposé de motifs, reproduit dans toute la presse allemande (29) : « Nous nous sommes d'abord demandé s'il y avait quelque chose à critiquer dans la procédure mise en œuvre contre Fryatt. La réponse à cette question a dû être négative. D'après le droit en vigueur, le Conseil de guerre était compétent, tant au point de vue de l'affaire que du lieu. La marche de la procédure elle-même a répondu aux dispositions légales... ». La Commission a alors examiné si le jugement était basé sur une erreur judiciaire, et elle s'est posé les questions suivantes : « Existe-t-il un principe général du droit de la guerre d'après lequel les particuliers ne peuvent pas prendre part aux hostilités ? Existe-t-il, tant pour la guerre maritime que pour la guerre terrestre un principe en vertu duquel une personne privée, qui, de sa propre initiative, attaque les forces régulières d'une Puissance belligérante, se rend coupable de trahison, et, d'après les usages généraux du temps de guerre, s'expose à la peine de mort ? » A ces questions, dit M. Schücking, on ne peut répondre que par l'affirmative. « Enfin, ajoute-il, il s'agissait encore de savoir si le principe du droit de la guerre d'après lequel les particuliers doivent s'abstenir de prendre part aux hostilités, comporte certaines exceptions. En particulier, dans le procès du capitaine Fryatt, pouvait-on admettre cette exception qu'un navire de commerce, quand il est attaqué, a le droit de s'opposer par la force à une action de prise en cours ? En ce qui concerne cette difficile question, la Commission est arrivée à la conclusion

(29) Deutsche allgemeine Zeitung, 3 avril 1919.

qu'il n'existe pas d'exception reconnue au principe élémentaire du droit de la guerre ci-dessus mentionné... »

Quelques jours après la publication de son exposé, M. Schücking recevait de son collègue le Dr Hans Wehberg, président de la Section de droit international de la Ligue allemande pour la Société des Nations, une lettre dans laquelle il était exposé que ce jugement avait soulevé de nombreuses objections dans un grand nombre de milieux, ailleurs même qu'à l'étranger, et qu'il était « de nature à ébranler la foi dans l'impartialité et l'équité allemandes ». En conséquence, M. Wehberg demandait à M. Schücking de revenir sur son opinion, en invoquant par exemple qu'il avait dû baser sa décision sur « certaines prescriptions d'ordre formel... » M. Schücking devait bientôt répondre, en effet, qu'il considérait le premier jugement comme une « erreur juridique » et qu'il aurait préféré voir la Commission rendre un autre jugement. Il n'hésite pas, en terminant, à défendre ses collaborateurs qui étaient d'une opinion contraire à la sienne, car « ils n'avaient, eux aussi, d'autre désir que celui de servir la cause du Droit ».

Nos commentaires sur cette affaire seront brefs; les faits que nous avons exposés tout au long sont suffisamment explicites, et nous avons vu que la doctrine allemande elle-même ne songe plus à défendre ce que toute la doctrine anglaise a qualifié de « *judicial murder* ». Pourtant il est intéressant de rechercher si l'attitude allemande pouvait trouver une justification autre que celle qui a été proposée.

A première vue, en droit, le jugement du conseil de guerre paraît inexplicable si l'on considère que le § 2 de l'addendum de juin 1914 aux Règles de Prises allemandes reconnaît le droit du navire de commerce belligérant de s'armer et de résister à l'attaque, et que son équipage capturé doit être soumis au régime des prisonniers de guerre. Attitude d'autant plus logique que le bâtiment de commerce armé est considéré par les Allemands comme un croiseur auxiliaire : s'il en subit tous les risques, il doit normalement en recueillir toutes les prérogatives. Mais *le Brussels n'était pas un navire armé*, il n'avait vraiment aucun titre à être considéré comme faisant partie de la flotte de guerre ennemie, et ce serait là, en définitive la raison pro-

fonde pour laquelle le capitaine Fryatt aurait été traité en franc-tireur et fusillé.

M. J. W. Garner, qui discute cette opinion, fait observer que cette distinction n'est pas en accord avec la pratique du passé, qui permet à tout bâtiment de commerce, armé ou non, de se défendre lui-même contre l'ennemi. Nous ferons en outre remarquer que le capitaine Fryatt a utilisé comme arme la plus naturelle, celle qu'il avait sous les pieds : son navire. Et, d'autre part, la subtile distinction allemande nous amènerait à la conclusion que si le *Brussels* avait eu sur son arrière un petit canon de 17, dont il ne se serait même pas servi, le capitaine Fryatt aurait échappé à toute espèce d'accusation !

Enfin, on doit remarquer qu'en fusillant Fryatt pour crime de « franc-tireur », les Allemands s'appuyaient sur l'affirmation purement gratuite qu'il était assimilé à un civil qui, dans la guerre terrestre, résiste aux forces militaires d'occupation (30). Il aurait fallu, pour cela, démontrer que la portion de mer sur laquelle se trouvaient le *Brussels* et l'*U-33* était bien sous l'occupation effective des forces navales allemandes, démonstration évidemment impossible.

En réalité, le Gouvernement allemand, en soulevant cette affaire, cherchait à créer dans l'opinion mondiale un courant d'approbation pour les méthodes de guerre sous-marine. On devine cette idée lorsqu'il est reproché au Gouvernement anglais d'avoir donné au capitaine Fryatt des ordres d'attaque et de l'avoir récompensé par le cadeau d'une montre en or. On peut rester confondu de ce dernier reproche si l'on se rappelle la médaille commémorative du torpillage du paquebot *Lusitania*, et on ne doit pas s'étonner par conséquent si le Gouvernement allemand n'arriva pas au résultat recherché.

(30) Un particulier qui, sur terre, résiste par les armes à l'invasion de son territoire national par l'ennemi n'est pas, à proprement parler un franc-tireur, s'il porte les armes ouvertement et se conforme aux lois de la guerre.

*
**

§ 2. — *Les affaires Taal et Blaikie*

Il est probable que le Gouvernement allemand a été arrêté dans la voie où il s'était engagé par cette réprobation universelle qui a suivi l'exécution du capitaine Fryatt. En effet, en juillet 1916, le chalutier hollandais *Geertruide* ayant été coulé dans la mer du Nord, son patron, Taal, fut fait prisonnier et traduit devant le Conseil de guerre de Wilhelmshaffen sous les deux inculpation suivantes : avoir disposé son bâtiment pour recevoir un armement et déguisé sa nationalité, et avoir tenté d'éperonner le sous-marin.

C'était en somme une réédition de cas Fryatt, avec cette circonstance aggravante que l'on avait affaire à un neutre dont la nationalité n'impliquait pas, sans doute, une évidente présomption d'hostilité à l'égard de l'Allemagne. Quoi qu'il en soit, Taal n'en fut pas moins condamné à mort, mais ayant pu faire appel du jugement, le tribunal d'appel, au début d'août 1916, reconnaissait faux les deux chefs d'accusation. Taal fut alors remis en liberté.

A quelles considérations obéirent les juges allemands ? Il est difficile de le savoir exactement. « Comme nous nous refusons, dit, avec une pointe d'ironie, un communiqué français de l'époque, à faire à une cour d'appel de l'Empire allemand l'injure de supposer qu'une ingérence étrangère a pu motiver l'éclatant désaveu qu'elle vient ainsi d'infliger au Conseil de guerre, il nous faut bien conclure que son arrêt constitue la démonstration la plus nouvelle et la plus irréfutable du manque absolu de scrupules et de discernement avec lequel procèdent les commandants des sous-marins allemands ».

A la fin de 1916, on trouve encore une affaire semblable aux précédentes. Le capitaine anglais James Blaikie, du vapeur armé *Caledonia* tente d'éperonner un sous-marin allemand, dans la mer du Nord, le 4 décembre. Fait prisonnier, il échappe heureusement au sort du capitaine Fryatt. M. J. W. Garner (31)

(31) *Op. cit.*, § 263. •

voit dans ce fait une justification de la distinction allemande entre les navires armés et les navires non armés qui ont résisté. M. J. A. Hall (32) prétend qu'à la suite de la capture de Blaikie le Gouvernement allemand fut informé que si le capitaine anglais était fusillé, plusieurs prisonniers allemands de marque recevraient le même sort. La chose nous paraît peu vraisemblable, étant donné qu'après l'exécution du capitaine Fryatt le Gouvernement de Londres avait refusé de recourir à des représailles.

Il est certain que, dans la suite, il n'y eut plus d'épisode de ce genre.

*
**

SECTION III. — SORT DE LA CARGAISON : L'ATTITUDE AMÉRICAINE

La jurisprudence allemande en matière de prises maritimes ne nous donne aucune indication sur le sort des marchandises chargées à bord des bâtiments de commerce armés, et cela pour deux raisons : la première, c'est que les navires armés pour leur défense étaient considérés officiellement comme des bâtiments auxiliaires dont la capture ne relevait, en conséquence, d'aucune juridiction ; la seconde raison, c'est que toutes les saisies et destructions opérées dans les zones de guerre étaient considérées comme des « mesures de guerre » et non des captures ordinaires soumises au jugement des Cours de prises (33).

La jurisprudence autrichienne, par contre a commis une « erreur », d'ailleurs vite redressée. Dans l'espèce *Dalegarth*

(32) *Op. cit.* Introduction, p. II.

(33) Rappelons que l'acte de résistance du navire ennemi non armé qui tente d'éperonner un sous-marin est considéré comme fait de piraterie d'après l'affaire Fryatt. Pour un navire neutre, le simple soupçon de résistance à la visite par un sous-marin le rend passible de saisie, et même s'il est démontré par la suite que le bâtiment n'avait pas réellement l'intention de résister, on ne lui doit pas de dommages-intérêts : telle est la solution donnée par la Cour Suprême de Berlin à propos du vapeur suédois *Göta land*. (Verzijl, *Droit des prises*, p. 1035.) C'est là, croyons-nous, une attitude qui témoigne d'une sollicitude excessive pour le sous-marin en même temps que d'une trop grande sévérité à l'égard du navire neutre.

(1^{er} février 1917) (34), la Cour de Pola s'est déclarée compétente pour statuer sur la capture de ce navire, armé d'un canon de 50, et qu'elle considère comme « navire de commerce ennemi ; cette qualité étant suffisamment démontrée, le *Dalegarth* est confisqué. Postérieurement, la même Cour de Pola a abandonné ce point de vue et s'est rangée à l'opinion allemande. Dans les deux affaires *Olive* (bâtiment anglais) et *Fournel* (bâtiment français) elle se déclare incompétente pour connaître de la destruction des navires armés (décision du 26 mai 1917) (35). Cette jurisprudence est confirmée dans l'espèce *Ville de La Ciotat* : la Cour est incompétente pour connaître de la capture, suivie de la destruction, de ce navire (36) pour le double motif qu'il était armé et que le Gouvernement français l'employait à des transports de troupes ; l'incompétence s'étend aussi aux demandes en dommages-intérêts introduites par les propriétaires de la cargaison coulée avec le navire (37).

En ce qui concerne spécialement les marchandises neutres à bord des bâtiments de commerce belligérants armés pour leur défense, elles étaient considérées comme chargées à bord de navires de guerre et leur destruction n'entraînait aucun droit à indemnité à la charge des Puissances Centrales. C'est à ce propos qu'une controverse très sérieuse se produisit aux Etats-Unis, en février-mars 1916.

On se rappelle que, le 8 février 1916, en réponse aux propositions de M. Lansing concernant le double problème des sous-marins et des navires armés défensivement, une note allemande avait fait connaître la décision de traiter ces navires comme des bâtiments de guerre auxiliaires, c'est-à-dire de les torpiller sans avertissement chaque fois cela serait nécessaire. Le Gouvernement des Etats-Unis recevait en outre le conseil de « mettre en garde ses nationaux afin qu'ils ne continuent pas

(34) Verzijl, *op. cit.*, p. 317.

(35) Verzijl, *op. cit.*, p. 33.

(36) Arno Spiess précise que la *Ville de la Ciotat* allant de Bombay à Marseille, fut prise pour un croiseur auxiliaire par le commandant Rückner, du sous-marin *U-34*, qui lança une torpille sans émerger. (*Six ans de guerre sous-marine.*)

(37) Verzijl *op. cit.*, pp. 45 et 1076, Cf. aussi les espèces *Porto-Saïd* et *Baron Tweedmouth*.

à confier leur personne et leurs biens à des navires de commerce armés appartenant à des Puissances en guerre avec l'Empire allemand ».

C'est alors que plusieurs parlementaires américains, germanophiles notoires, tentent d'obtenir par voie législative qu'il soit interdit aux citoyens de l'Union de voyager à bord des bâtiments alliés armés défensivement et de leur confier des marchandises américaines (38). S'ils arrivent à faire voter une résolution en ce sens, le président Wilson va se trouver en contradiction avec toute la politique soutenue par lui dès le début de la guerre pour conserver à son pays les bénéfices d'une stricte neutralité.

Le 22 février 1916 une proposition est donc déposée à la Chambre des Représentants, mettant en demeure le Président des Etats-Unis de demander aux citoyens américains qu'ils renoncent à voyager sur les bâtiments belligérants armés; au cas où ils persisteraient à le faire, ce serait à leurs propres risques et périls, et ils seraient alors censés avoir renoncé à réclamer la protection de leur pays, pour tous les dommages qui les atteindraient dans cette éventualité. M. William J. Stone, président de la Commission des Affaires Etrangères du Sénat, écrit alors à ce sujet au président Wilson, le 24 février. Le même jour, celui-ci fait connaître, en des termes dignes de mémoire, sa volonté inébranlable de maintenir sans atteinte les droits certains des citoyens américains (39).

« Aucune nation, aucun groupe de nations dit-il, n'a le droit, pendant que la guerre est en cours, d'altérer ou de méconnaître les principes sur lesquels toutes les nations s'étaient mises d'accord pour adoucir les horreurs et les souffrances de la guerre : et si jamais les droits évidents des citoyens américains devaient par malheur être restreints ou décriés par une telle action, nous n'aurions, je le crois en honneur, aucun choix sur la conduite à tenir.

« Pour ma part, je ne puis consentir à aucune restriction dans les droits des citoyens américains à n'importe quel égard. L'honneur même de la Nation est en jeu. Nous chérissons la paix et nous la maintiendrons à tout prix, mais pas au prix de

(38) Pchédécki : *Le droit international et la Grande Guerre*.

(39) J.W. Garner : *Président Wilson's foreign policy*, p. 176-179.

la perte de notre honneur. Empêcher nos citoyens d'exercer leurs droits par crainte d'être amenés à exiger pour eux des réparations serait en effet une profonde humiliation. Ce serait un agrément explicite donné à toute violation des droits naturels de l'humanité en tout lieu par toute nation. Ce serait une abdication délibérée de la fière attitude que nous avons tenue jusqu'ici, comme arbitres, même au milieu de la tourmente, de ce qui est la Loi et le Droit. Ce serait rendre vain et sans signification tout ce que ce Gouvernement a tenté et tout ce qu'il a réussi depuis le début de ce terrible choc des nations... »

Pendant ce temps, le Gouvernement de Berlin se réjouit de voir l'opinion et les parlementaires américains donner l'impression d'être divisés sur ce problème. Le succès de la résolution des germanophiles permettrait d'entreprendre sans retard une guerre sous-marine impitoyable, car on ne risquerait plus d'incidents avec le puissant Etat neutre que sont les Etats-Unis. Le président Wilson se rend compte des inconvénients qu'il y a à temporiser et le 29 février il demande à M. Pou, qui fait fonction de président de la Commission de Législation à la Chambre des Représentants, de hâter le débat sur les bâtiments de commerce armés : il importe, dit-il, de ne pas entretenir plus longtemps, dans les capitales étrangères, le bruit que le Congrès serait divisé sur la politique extérieure suivie par le Gouvernement (40).

Le 4 mars, le président Wilson transmet à la Commission des Affaires Etrangères de la Chambre des Représentants une étude complète sur l'armement des bâtiments de commerce bellicérants et ses conséquences sur les droits des Neutres (41). Il s'appuie spécialement sur l'autorité du juge Marshall, dans l'affaire de la *Nereide* (42), pour proclamer le droit des neutres de voyager et de mettre leurs marchandises sur les navires de commerce armés pour leur défense ; nier ce droit, c'est-à-dire, en définitive, interdire aux citoyens américains de commercer avec les belligérants serait en contradiction avec l'attitude bien définie prise par le Gouvernement dès le début de la guerre.

(40) J.W. Garner : *op. cit.*, p. 179.

(41) J.W. Garner : *op. cit.*, pp. 411-424.

(42) Cf. *supra*, ch. I § 3.

La position du président Wilson peut en somme se résumer ainsi, d'après la conclusion même de son mémoire :

« Les neutres ont le droit de voyager sur les bâtiments de commerce en temps de guerre avec la pleine assurance qu'ils ne courent aucun risque d'attaques irrégulières.

« L'attaque sans avertissement d'un bâtiment marchand est illégale.

« Les navires de commerce ont le droit de s'armer pour leur défense ; la plus haute juridiction des Etats-Unis, par la voix d'un de ses juristes les plus éminents, le juge Marshall, a nettement affirmé ce droit, et les Etats-Unis, sont en conséquence les derniers à pouvoir le contester.

« L'armement d'un bâtiment de commerce belligérant ne fait obstacle à l'exercice d'aucun droit des neutres ; comme cette pratique n'est pas illégale et n'exclut pour les neutres aucun de leurs droits, les Etats-Unis n'ont aucune raison de demander aux belligérants d'y renoncer...

« Chaque citoyen est libre d'agir suivant son opinion personnelle, mais demander au Gouvernement des Etats-Unis d'empêcher ses citoyens d'agir comme ils ont le droit de le faire, régulièrement et sans que leur vie soit en danger, ce serait abdiquer sa fonction primordiale de protection non seulement sur les droits mais sur la vie de ses citoyens ».

Ces considérations paraissent déterminantes aux membres du Congrès, qui écartent finalement le projet avant même toute discussion. Le vote, donnant une grande majorité au Gouvernement, est une approbation sans réserve de la politique du président Wilson (43).

(43) A l'occasion du conflit italo-éthiopien, le gouvernement des Etats-Unis a adopté une attitude exactement inverse : les passagers transportés, les marchandises chargées à bord des bâtiments belligérants le sont aux risques et périls des personnes elles-mêmes et des propriétaires des marchandises.

CHAPITRE IV

GUERRE DE 1914-1918 (*Suite*)

DEUXIÈME PARTIE

LES NAVIRES DE COMMERCE ARMÉS DANS LES EAUX NEUTRES

Les Etats maritimes neutres ont adopté à l'égard des bâtiments de commerce armés pour leur défense, entrant dans leurs ports, une attitude conforme à l'idée qu'ils se faisaient du statut juridique de ces navires. La plupart de ces pays les ont considérés comme des bâtiments de commerce ordinaires, suivant en cela les idées défendues par les Alliés, sous réserve d'une vérification plus ou moins attentive que leur armement ou leur attitude générale ne les transférassent pas dans la catégorie voisine des croiseurs auxiliaires. La Hollande, seule, devait se montrer intransigeante et se servir du moindre indice d'armement pour appliquer aux bâtiments de commerce le traitement réservé aux navires de guerre dans ses eaux territoriales, c'est-à-dire, dans ce cas particulier, l'exclusion pure et simple.

En vertu des règles de la neutralité maritime, considérer un vaisseau muni d'un armement défensif comme un bâtiment de guerre régulier, conduit à rendre le commerce impossible par de tels vaisseaux : c'est là une attitude grave de conséquences et qui, sous le couvert d'une stricte neutralité, peut être spécialement dommageable pour certains belligérants. Mais c'est aussi une attitude très exceptionnelle, comme nous allons le montrer.

*
**

SECTION I. — LES CONTROVERSES AVEC LES ETATS-UNIS (1)

Nous avons déjà fait remarquer que pendant les premiers mois de la Grande Guerre, les bâtiments de commerce armés avaient fait l'objet d'une activité diplomatique très suivie, et qui s'est naturellement manifestée entre la principale Puissance maritime belligérante, l'Angleterre, et le principal des Etats neutres, la République Fédérale des Etats-Unis d'Amérique. La Grande-Bretagne ayant commencé, avant même l'ouverture des hostilités, l'équipement en armes défensives d'un certain nombre de ses bâtiments de commerce, voulait être fixée le plus tôt possible sur le traitement qui serait réservé à cette catégorie de navires dans les ports américains.

*
**

§ 1. — *Le premier règlement :* *la circulaire du 19 septembre 1914*

Dès le 4 août 1914, M. Colville Barclay, chargé d'affaires de Grande-Bretagne à Washington, remet au Gouvernement américain une note dans laquelle sont rappelés un certain nombre de principes touchant la transformation des bâtiments de commerce en navires de guerre dans les eaux neutres (2). M. Barclay rappelle que, en vertu de l'art. VI de la Convention de Londres du 3 mai 1871 entre l'Angleterre et les Etats-Unis, le Gouvernement neutre est tenu d'user de *due diligence* pour « interdire à ses sujets ou citoyens de construire et de mettre en état de prendre la mer, au profit des belligérants, des vaisseaux destinés à des fins hostiles, et aussi d'empêcher le départ

(1) Cf. Ch. Hyde, G. G. Wilson, J. W. Garner, etc...

(2) R.G.D.I.P. 1917, doc. p. 54.

de semblables vaisseaux hors de sa juridiction ». Quelques jours plus tard, le 9 août, une nouvelle note est adressée au secrétaire d'Etat des Etats-Unis, afin d'éviter toute confusion entre les croiseurs marchands allemands et les navires britanniques armés pour leur défense (3).

Cet armement, dit la communication, n'est qu'une mesure de précaution, adoptée dans un but de défense; il ne sera jamais le prélude d'une conversion en haute mer, puisque la Grande-Bretagne n'admet pas cette pratique. En conséquence, comme « le devoir d'un neutre d'interner ou de faire sortir immédiatement de ses ports les vaisseaux belligérants est limité à ceux qui sont actuellement ou virtuellement des navires de guerre », le neutre ne pourra donc ni interner, ni chasser les bâtiments armés défensivement, ni même les obliger à débarquer leurs canons avant de reprendre la mer.

Le Gouvernement des Etats-Unis ne prend pas position immédiatement. Le secrétaire d'Etat, M. W. J. Bryan répond seulement le 20 août qu'il « reconnaît sans commentaires l'exposé de la politique britannique en ces matières (4). Devant cette situation incertaine, l'ambassadeur britannique M. Cecil Spring Rice revient à la charge et, dans une communication du 25 août (5), rappelle le caractère strictement défensif de l'armement des navires britanniques : ceux-ci ne sont que de pacifiques commerçants et n'attaqueront aucun navire en aucune circonstance.

Pourtant, lorsqu'au début de septembre les deux paquebots britanniques *Adriatic* et *Merrion*, armés l'un de quatre canons, l'autre de six, arrivent dans des ports américains, ils sont bien près d'être internés, à l'égal de certains bâtiments allemands suspects de vouloir être l'objet d'une transformation en croiseurs auxiliaires en haute mer. Sir Edward Grey fait alors savoir par l'intermédiaire de M. Spring Rice, que « pour éviter des questions délicates sur le caractère et le degré d'armement qui doit justifier la détention », les canons de ces navires seront démonterés et mis à terre (6). L'attitude anglaise est donc conciliante, mais sage. A se montrer intransigeante elle n'arriverait peut-être qu'à faire relâcher les croiseurs marchands allemands dont

(3) R.G.D.I.P. 1917, doc. p. 55.

(4) R.G.D.I.P. 1917, doc., p. 58.

(5) R.G.D.I.P. 1917, doc., p. 59.

(6) Note du 4 sept. 1914, R.G.D.I.P., 1917, doc., p. 59.

elle paraît craindre beaucoup les opérations; d'autre part, la guerre commerciale sous-marine n'est pas commencée, et le danger couru par les paquebots durant la traversée d'Amérique en Angleterre n'est pas encore très grand. Mais M. Spring Rice n'en a pas moins fait remarquer qu'il ne renie nullement le point de vue britannique précédemment exposé, et, de fait, il adresse le 9 septembre au Gouvernement de Washington un mémorandum (7), où il justifie, une fois de plus, les mesures de défense prises par son gouvernement et fait un historique succinct de la pratique d'armer les navires pour leur défense. Ces bâtiments, dit-il, possèdent pleinement l'état de navires pacifiques, car leur armement n'a qu'un but défensif; ce sont seulement les bâtiments de commerce dont on a l'intention de se servir comme croiseurs qui doivent être traités en navires de guerre dans les ports neutres. L'ambassadeur britannique ajoute, dans une note datée du même jour, qu'il est fâcheux de constater qu'un certain nombre de navires de commerce allemands aient pu quitter des ports américains, malgré le caractère offensif de leur armement; les bâtiments anglais eux, ne font que se livrer de bonne foi au commerce et « il n'existe aucune règle de droit international qui puisse justifier que de tels navires, même armés, soient traités autrement que des navires de commerce pacifiques ».

Le Gouvernement des Etats-Unis, en l'absence de règles uniformément admises par les belligérants se devait de prendre parti. Il le fit enfin par une note circulaire du 19 septembre 1914, qui constitue le premier essai de réglementation d'ensemble du problème des bâtiments armés pour leur défense. Cette circulaire contient les cinq propositions suivantes :

A. — « *Un navire marchand de nationalité belligérante peut avoir un armement et des munitions pour assurer sa propre défense, sans acquérir le caractère de bâtiments de guerre* ». C'est la reconnaissance du principe généralement admis, mais nié par l'Allemagne.

B. — « La présence d'un armement à bord d'un bâtiment de commerce crée une *présomption que cet armement est destiné à des fins offensives*, mais l'armateur ou ses agents peuvent

(7) R.G.D.I.P., 1917, doc., p. 60.

détruire cette présomption en démontrant que le navire n'était armé que pour sa seule défense ». C'est là un principe qui sera renversé plus tard dans le second règlement de la question, en mars 1916.

C. — « Dans chaque cas considéré, il doit être établi, indépendamment de toute investigation officielle, que *l'armement porté est seulement défensif* et qu'il n'en sera pas fait usage pour une attaque quelconque... » Les indices permettant d'affirmer que l'armement ne sera pas employé dans un but offensif sont les suivants, toujours d'après la circulaire :

« 1° Le calibre des canons ne dépasse pas 6 pouces (152 mm.).

« 2° Les canons et armes portatives sont en petit nombre.

« 3° Aucun canon n'est monté à l'avant.

« 4° La quantité de munitions est restreinte.

« 5° Le navire est monté par son équipage habituel, et les officiers sont les mêmes que ceux qui étaient à bord avant le début des hostilités.

« 6° Le navire se dirige réellement vers un port situé sur sa route habituelle, ou vers un port qui indique son intention de continuer le commerce qu'il pratiquait avant la guerre.

« 7° Le navire n'a à son bord que la quantité de combustible et de vivres suffisante pour le conduire à sa destination, ou la même quantité qu'il embarquait habituellement en temps de paix.

« 8° Le chargement du navire ne comprend pas d'articles propres à être employés par un bâtiment de guerre dans ses opérations hostiles.

« 9° Le navire transporte des passagers qui sont, dans l'ensemble, impropres à servir dans les armées de terre ou de mer du belligérant dont le navire porte le pavillon ou d'un de ses alliés; et, spécialement, la liste des passagers comprend des femmes et des enfants.

« 10° La vitesse du navire est faible ».

D. — « *Les autorités du port*, à l'arrivée d'un bâtiment armé belligérant qui prétend être un navire marchand, *doivent immédiatement procéder à une enquête et adresser un rapport à Washington* d'après les indications précédentes, afin que l'on puisse déterminer si les preuves sont suffisantes, ou, au contraire, si le bâtiment est bien un bâtiment de guerre et doit être

traité en conséquence. Le congé de mer ne pourra être délivré qu'avec l'autorisation de Washington, et le capitaine du navire en sera informé dès son arrivée ». Ce système avait l'inconvénient d'occasionner aux navires de sérieux retards; avec la généralisation de l'armement défensif il était impossible de le faire fonctionner régulièrement et, en pratique, on fut obligé de fermer les yeux sur les facilités accordées surtout à ceux des navires qui visitaient régulièrement les ports américains.

E. — « *La transformation d'un bâtiment de commerce en bâtiment de guerre est une question de fait, qui doit être établie d'après des preuves directes et circonstanciées de l'intention d'user du navire comme d'un navire de guerre* ».

Ces règles sont, dans leur ensemble, extrêmement rigoureuses. Leur idée directrice est d'établir une distinction entre les actes défensifs et les actes offensifs, étant admis que la présomption créée par l'existence d'un armement est en faveur de l'offensive, ce qui est très strict et difficilement justifiable. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement allemand se montre fort déçu et, dans un memorandum du 15 octobre, se plaint que « cette décision (d'admettre les navires armés pour leur défense dans les ports américains, sous certaines conditions) méconnaît entièrement les principes de la neutralité ». Le point de vue allemand présente en effet une différence fondamentale avec le point de vue américain. Le gouvernement allemand part du principe que « pour déterminer le caractère guerrier d'un navire, *la distinction entre l'offensive et la défensive est sans importance* ». Ce qui est concluant, c'est *la destination d'un navire à un usage quelconque dans les opérations de guerre* ». Les restrictions touchant l'étendue de l'armement ne présentent aucune garantie que les navires armés défensivement ne voudront pas, sous l'empire de certaines circonstances, user de leur armement dans un but offensif ». Par conséquent, dit le Gouvernement allemand, « de semblables navires ne devraient pas jouir dans les ports neutres, d'un meilleur traitement que les bâtiments de guerre réguliers... »

Le Gouvernement américain répond bientôt, le 7 novembre, par son secrétaire d'Etat, M. Lansing, qu'il ne peut pas partager les vues du Gouvernement allemand. Il maintient sa thèse d'après laquelle l'Etat neutre doit déterminer le traitement

applicable au navire selon l'usage auquel est destiné son armement, usage révélé par l'examen de cet armement suivant les critères indiqués dans la circulaire du 19 septembre, lettre C. Toutefois, il faut reconnaître que « les circonstances particulières de certains cas individuels peuvent donner lieu à des difficultés et à des controverses sur le caractère du navire armé qui pénètre dans les ports neutres ». Mais, en fait, depuis le début de la guerre, « deux navires marchands armés seulement sont entrés dans les ports américains, et leur caractère strictement commercial a été établi de façon concluante ».

L'attitude américaine définie d'une manière précise, l'entrée des navires de commerce armés dans les ports de l'Union ne devait plus soulever de difficultés jusqu'au moment où la guerre sous-marine remet tout en question.

*
**

§ 2. — *Le second règlement : mémorandum du 25 mars 1916*

On sait qu'à la suite de la première campagne sous-marine allemande de guerre au commerce, M. Lansing avait pris l'initiative d'une médiation entre les parties belligérantes; moyennant l'engagement pris d'un côté de soumettre les sous-marins aux règles traditionnelles concernant les prises effectuées par les navires de surface, on devait, de l'autre côté, renoncer à munir les bâtiments de commerce d'armes défensives dont l'usage ne pouvait conduire qu'à des torpillages sans avertissement, c'est-à-dire à des massacres de non-combattants. Malgré les efforts du comte Bernstorff, ces propositions sont rejetées de part et d'autre : une nouvelle campagne sous-marine va commencer.

M. Lansing, fort désappointé par cet échec, fait alors remanier le statut des navires de commerce armés dans les eaux américaines, statut fixé par la circulaire du 19 septembre 1914. Avec l'intervention du sous-marin dans la guerre commerciale, M. Lansing avait déclaré, dans la fameuse note du 18 janvier 1916, que tout armement, quel qu'il soit, adapté sur un navire de commerce, prenait une « nature offensive » à l'égard de ces nouveaux engins peu protégés. Si le gouvernement américain

adoptait ce point de vue, les bâtiments de commerce étant ainsi devenus, non plus par *la nature de leur armement*, mais par *la qualité de leurs adversaires* — ce qui est assez curieux — des bâtiments de guerre, ils ne pourraient plus séjourner que vingt-quatre heures au maximum dans les ports de l'Union. Le memorandum du 25 mars 1916, qui expose d'ailleurs le point de vue du gouvernement de Washington sur l'ensemble des problèmes posés par ces navires, donne à cet égard tous les apaisements.

Ce document, qui est fréquemment cité comme donnant la meilleure solution de l'attitude à observer par un Etat neutre à l'égard des navires de commerce armés belligérants, commence par déclarer qu'il est nécessaire pour un gouvernement neutre de déterminer le statut d'un bâtiment marchand armé de nation belligérante qui entre dans sa juridiction : ce gouvernement évite ainsi la responsabilité des actes hostiles qui pourraient être commis par de tels navires, ayant utilisé le port neutre comme base d'opérations. Mais sur quelles preuves doit-on s'appuyer pour déterminer le statut du navire armé ? Elles sont de trois catégories. La première, la plus décisive, est une preuve documentaire (*documentary proof*) : si le navire a une commission d'un gouvernement belligérant lui enjoignant de se livrer à des opérations agressives, sous la responsabilité du commandant, il doit être considéré comme un navire de guerre. A défaut de ce titre, il peut exister une preuve évidente (*conclusive evidence*) que le navire s'est réellement livré à des actes d'attaque avant son arrivée au port neutre : c'est un motif suffisant pour le considérer comme bâtiment de guerre. Enfin, faute de ces deux éléments, toutes les circonstances de l'espèce particulière envisagée devront servir pour établir le statut du navire. Ici, le gouvernement américain abandonne résolument ce qu'il appelle « *a standard of evidence* », un système de preuves toutes faites, faisant remarquer avec juste raison qu'un tel système peut se trouver inopérant au bout de très peu de temps, par suite de l'évolution rapide et continue de la technique navale et des circonstances générales de la guerre.

La conclusion est en deux points : 1° le navire de commerce armé seulement pour sa défense est autorisé à fréquenter les ports neutres sans aucune restriction à l'exercice de son commerce légitime ; 2° le navire de commerce armé, dont le statut

aura été reconnu semblable à celui des bâtiments de guerre d'après les indications précitées, recevra le même traitement que ces bâtiments.

L'interprétation de ce texte devait susciter quelques difficultés diplomatiques. Il est intéressant d'étudier un des conflits, assez fréquents par ailleurs, qui, à cet égard, devait mettre aux prises la Marine et les Affaires étrangères en France.

Le 7 avril 1916, à propos de l'arrivée à New-York du navire armé *Vulcain*, l'ambassadeur français, M. Jusserand, écrit aux Affaires étrangères : « M. Lansing ajoute qu'il admet temporairement le droit pour les navires de commerce de se défendre, mais qu'il est obligé, dans chaque cas, de faire déclarer expressément qu'il ne sera fait qu'un usage défensif de cet armement. Il importe que nos commandants de navires de commerce armés reçoivent des instructions leur prescrivant d'observer strictement un tel engagement, ce qui me permettra de le prendre en leur nom. Toute violation d'une telle promesse aurait des conséquences fort sérieuses, notamment au point de vue du maintien de ce système qui n'est qu'un *modus vivendi* révoicable ». Il propose, dans une lettre du 12 avril, de copier la déclaration souscrite par les capitaines de navires italiens : « Le capitaine déclare qu'il ne se servira de son armement que dans un but défensif; s'il aperçoit un sous-marin, il tâchera de répliquer. (Il ne doit pas dire qu'il fuira, car les Allemands invoquent pour torpiller les navires, cette fuite après semonce.) Au cas de semonce (coup à blanc), le capitaine s'arrêtera aussitôt et ne fuira que s'il était attaqué ». Et M. Jusserand ajoute qu'il a fait vérifier que les instructions au commandant du *Vulcain* lui permettaient de prendre cet engagement, et qu'il l'a fait inviter à se procurer la formule employée par les commandants italiens.

L'ambassadeur français n'avait sans doute pas examiné très attentivement les Instructions générales rédigées par la Marine en décembre 1915 (8) pour les capitaines des bâtiments de commerce armés. Elles ne peuvent pourtant laisser aucun doute. Après avoir ordonné la fuite devant tout sous-marin en surface, elles précisent que « si l'on est gagné de vitesse par le

(8) Cf. *supra*, 1^{re} partie, section I, § I.

sous-marin, ne pas hésiter à virer de bord et à foncer dessus avant qu'il ne soit trop rapproché ».

C'est pourquoi le ministre de la Marine, à qui les notes de notre ambassadeur à Washington ont été communiquées, répond le 16 avril au ministre des Affaires étrangères, dans les termes les plus catégoriques, « qu'il considère comme inadmissible de donner des instructions dans le sens indiqué par M. Jusserand ». En effet, tout d'abord, l'Italie n'est pas en guerre avec l'Allemagne; il y a de ce fait, entre ce pays et la France, « une différence que M. Jusserand ne saurait ignorer ». Le gouvernement italien a donc pu prendre à ce sujet une attitude qui lui est toute particulière, « mais qui ne nous engage en rien, et que notre ambassadeur à Washington me semble tout spécialement mal inspiré de chercher à imiter ». En second lieu, « un sous-marin n'a aucun moyen de donner à sa semonce la suite prévue jusqu'ici par le droit international, c'est-à-dire de faire la capture du bâtiment. Notre droit à nous défendre contre cette semonce ne peut être et n'a jamais été mis en doute... La prétention de nous obliger à accepter sans défense les risques de la semonce ne peut qu'être jugée comme inadmissible si l'on se représente que le résultat le plus favorable de cette semonce finit par être la perte totale du bâtiment, ainsi que la perte totale ou partielle du personnel qui le monte. Un engagement formel de la nature indiquée, que nos ennemis ne manqueraient pas d'exploiter, aurait pour résultat de compromettre notre trafic sur mer, que l'armement défensif suffit à peine à protéger... » Et le ministre conclut qu'« il est vraiment étrange de voir notre ambassadeur nous demander de nous désarmer vis-à-vis d'ennemis qui n'hésitent pas à torpiller sans avertissement des bâtiments non armés, comme le *Sussex* et tant d'autres ».

Mais M. Jusserand, n'ayant pas reçu communication de cette note en temps utile, avait déjà fait prendre à certains de nos transports l'engagement de ne pas se servir de leur artillerie pendant que les sous-marins ennemis les semonceraient. Une nouvelle note est donc aussitôt adressée par la Marine aux Affaires étrangères, et le ministre y a ajouté de sa propre main: « Un tel engagement conduirait fatalement à la destruction certaine de tout bâtiment de commerce allié rencontré par un sous-marin, et à l'abandon en pleine mer, avec des moyens de

sauvetage illusoires, de leurs équipages. Je maintiens donc formellement et sans aucune atténuation les instructions défensives données à nos bâtiments de commerce, et je vous demande instamment de faire valoir auprès de notre ambassadeur à Washington les graves raisons qui ne nous permettent pas de faire la moindre concession à cet égard ».

L'incident est alors considéré comme clos, mais, quelques mois plus tard, de nouvelles difficultés se présentent à propos du vapeur *Mississipi*, de la Compagnie Générale Transatlantique. Ce bâtiment s'étant rendu dans le port de New-York au début de janvier 1917, M. Lansing fait savoir à M. Jusserand qu'il aurait tiré, le 8 novembre 1916, étant dans la Manche, sur un sous-marin allemand qui ne l'avait ni semoncé ni attaqué. Trois des officiers auraient même fait à New-York des déclarations sous serment confirmant virtuellement ces faits, « qui seraient de nature à classer ce navire dans la catégorie des bâtiments armés offensivement ». Toutefois, le secrétaire d'Etat américain fait connaître qu'il ne refusera pas de délivrer ses papiers au *Mississipi*, parce que « c'est la première fois, et qu'une erreur a pu être commise », mais l'ambassadeur de France est prié d'attirer l'attention de son gouvernement sur ces faits, ainsi que sur la teneur des Instructions aux capitaines des bâtiments armés, d'après lesquelles on doit ouvrir le feu dès que le sous-marin est à portée, sans attendre l'attaque.

Cette communication ayant été transmise le 13 janvier 1917 par M. Jusserand, la réponse des Affaires étrangères lui parvient le 1^{er} février. Cette réponse fait d'abord remarquer, sans plus insister, que les Instructions visées dans la demande américaine sont appropriées aux conditions tout particulières de la défense à opposer aux procédés des sous-marins allemands. En ce qui concerne le cas spécial du *Mississipi*, le gouvernement français proteste contre la prétention américaine de procéder à une enquête et à des interrogatoires, comme cela eut lieu, relativement à des faits survenus en haute mer à bord d'un navire français; c'est là une prétention incompatible avec le principe de la compétence exclusive de l'Etat français sur les navires de son pavillon, en haute mer. « Les Etats-Unis se livrent en cette matière, comme ils l'ont déjà fait en plusieurs autres, à une intervention contre laquelle le gouvernement fédé-

ral ne manquerait pas de protester si les navires américains en étaient l'objet en France... ».

La controverse en reste là, et désormais les Etats-Unis n'élèveront plus aucune difficulté sur l'admission dans leurs ports des navires armés défensivement. Le 13 mars 1917, M. Jusserand télégraphie que le paquebot *Rochambeau* est arrivé à New-York avec un canon à l'avant, en outre de celui qu'il portait auparavant à l'arrière. Notre ambassadeur ayant fait une démarche personnelle pour qu'il ne soit pas fait de difficultés, le navire reçoit normalement ses expéditions. C'est qu'en effet les Etats-Unis sont entrés dans la voie de la neutralité armée; le gouvernement se rend maintenant compte que, devant le péril sous-marin, les subtiles distinctions sur la nature offensive ou défensive de l'armement des bâtiments de commerce ne sont plus de saison, et se hâte d'équiper la flotte commerciale américaine, anéantissant ainsi toute velléité de nouvelles discussions.

*
**

SECTION II. — LES CONTROVERSES AVEC LA HOLLANDE (9)

Le 5 août 1914, le gouvernement des Pays-Bas publie une déclaration de neutralité dans laquelle il interdit « l'accès des ports du royaume à tous les *bâtiments de guerre et bâtiments assimilés* (10) ».

L'inquiétude de l'Angleterre se manifeste aussitôt, et, le 8 août, Sir Edward Grey demande au Ministre des Affaires étrangères hollandais s'il entend comprendre dans cette expression de « bâtiments assimilés » les navires britanniques armés pour leur défense, mais non transformés en croiseurs auxiliaires (11). La réponse hollandaise parvient assez longtemps après à Londres. « L'obligation d'une stricte neutralité, y est-il dit, oblige à placer dans la catégorie des bâtiments assimilés aux bâtiments de guerre belligérants ces navires de commerce

(9) Cf. Livre blanc hollandais (*Diplomatieke bescheiden...*).

(10) Naval War College, 1930, p. 14.

(11) British Parliamentary Papers. Miscellaneous n° 14 (1917), p. I.

qui sont équipés d'un armement, et pourraient, par conséquent, accomplir des actes de guerre ». Malgré les protestations anglaises, ce point de vue est maintenu dans une note du 31 juillet 1915 : le gouvernement des Pays-Bas continuera d'exclure de ses ports « *tout bâtiment de commerce belligérant, armé dans le but de commettre, en cas de besoin, un acte de guerre* ». Par ailleurs, le Gouvernement de la Reine ne conteste pas le droit des navires marchands de résister à la capture, en haute mer (12).

Cette attitude du gouvernement néerlandais devait donner naissance à deux controverses, l'une avec la France, au sujet du vapeur *Antilles*, l'autre, de plus grande envergure, avec l'Angleterre : l'affaire de la *Princess-Melitta*.

*
**

§ 1. — L'affaire du vapeur « *Antilles* »

Le 2 décembre 1916, l'E.M.G. de la Marine française reçoit deux télégrammes de l'amiral Grasset, annonçant que le vapeur *Antilles*, faisant le service entre les Antilles et la Guyane, a été arrêté à Surinam (Guyane néerlandaise), parce qu'il avait un canon à bord. Le gouverneur de Surinam demande alors télégraphiquement à son gouvernement « si, conformément à l'article 4 de vos Instructions, il doit être interné ou relâché, en raison de ce que le bâtiment a été admis avant que je fusse informé, et parce qu'il a relâché déjà deux fois ici avec son canon ». Le même jour, le Ministre des Colonies de Hollande répond d'ordonner au vapeur de partir aussitôt que possible. Le navire quitte Surinam, avec l'ordre du Gouverneur de n'y plus revenir.

A Paris, la Marine, émue de cet incident, fait ressortir aux Affaires étrangères, dans une lettre du 28 décembre, que « cette interdiction, décidée brusquement au cours des hostilités, et sans que nous ayons été préalablement avertis des intentions du Gouvernement néerlandais, ne peut être conforme à une

(12) Nous trouvons ici l'influence de la doctrine de M. Van Eysinga. Cf. *supra*, Chap. II § 2, *in terminis*.

neutralité stricte et impartiale ». Vouloir assimiler un simple vapeur armé défensivement à un croiseur, semble une interprétation excessive de la définition du bâtiment de guerre, et, d'autre part, on peut se demander s'il est bien correct de prendre une telle attitude après vingt-huit mois de guerre, et alors que le navire *Antilles* a déjà pu aller deux fois à Surinam avec son canon à bord sans être inquiété.

Notre ministre plénipotentiaire à La Haye, M. Allizé, est donc invité à faire une démarche auprès du gouvernement des Pays-Bas. Il envoie, peu après, un rapport qui ne laisse aucun doute sur l'attitude intransigeante prise par la Hollande sur cette question : les règles de neutralité applicables aux bâtiments de commerce armés pour leur défense sont les règles mêmes qui concernent les « navires assimilés aux navires de guerre ».

Respectant cette attitude, le Ministre de la Marine, dans une circulaire du 12 janvier 1917, porte à la connaissance de toutes les autorités navales les règles de la neutralité hollandaise, en attirant l'attention sur le fait que « le gouvernement des Pays-Bas considère que les navires armés défensivement doivent être rangés dans la catégorie des navires assimilés aux bâtiments de guerre ». La circulaire ajoute les considérations suivantes : « Les règles de la neutralité hollandaise sont particulièrement strictes en ce qui concerne l'admission des navires de guerre dans les eaux, ports et rades métropolitaines et coloniales; deux incidents survenus au cours de l'année 1916, l'un dans les Indes Néerlandaises pour le réapprovisionnement en charbon d'un croiseur français, l'autre dans la Guyane hollandaise au sujet de l'admission d'un navire de commerce armé défensivement, montrent la volonté du Gouvernement de la Reine de les appliquer dans toute leur rigueur. Il importe, en conséquence, que ces règles soient exactement connues de tous les bâtiments et services, à terre et à la mer ».

**

§ 2. — L'affaire de la « *Princess-Melitta* »

Au début du mois de mars 1917, le navire de commerce britannique *Princess-Melitta*, faisant partie d'un convoi à desti-

nation de Rotterdam, est attaqué pendant son voyage par un sous-marin allemand. Le 5 mars, dans la soirée, il se présente à l'avant-port de Hoek van Holland. Le bâtiment garde-côte de la Marine Royale hollandaise, qui, à cause d'une tourmente de neige, s'était rapproché de l'embouchure de la Meuse au lieu de rester au large, arrête le navire anglais, puis, constatant qu'il est armé d'un canon, intime au capitaine de quitter immédiatement la juridiction néerlandaise, sous peine d'internement. Obéissant à cet ordre, la *Princess-Melitta* reprend aussitôt le large.

Le lendemain matin, vers 10 heures, le navire revient dans les eaux néerlandaises et demande la permission de s'amarrer à Hoek van Holland parce qu'un des membres de l'équipage est gravement malade et a besoin de secours médicaux urgents. Le capitaine déclare spontanément aux autorités que le canon a été démonté et placé dans une des cales du navire. L'autorisation est accordée : le malade est remis au service médical du port, et le navire repart après avoir fait de l'eau potable.

Le 7 mars, la *Princess-Melitta* se présente à nouveau dans les eaux territoriales hollandaises, mais cette fois le navire prétend n'être plus armé. Une enquête minutieuse, instituée par les autorités militaires néerlandaises, démontre en effet que le canon n'est plus à bord ; il a été jeté en haute mer, après avoir été repéré au moyen d'une bouée. Le bâtiment reçoit alors la permission de continuer sa route sur Rotterdam.

Cet ensemble d'incidents donne lieu à un important échange de notes entre les Pays-Bas et l'Allemagne, d'une part, et, d'autre part, entre les Pays-Bas et la Grande-Bretagne, appuyée par la France.

Le gouvernement allemand, par l'intermédiaire de son ambassadeur en Hollande, M. Rosen, envoie au gouvernement néerlandais, le 12 mars 1917, une note dans laquelle il exprime son étonnement d'apprendre que la *Princess-Melitta* n'a pas été internée. En effet, d'après le point de vue du gouvernement hollandais qui estime que les navires marchands armés doivent être considérés comme appartenant à la catégorie des navires assimilés aux navires de guerre, le vaisseau anglais n'aurait pas dû être autorisé à quitter les eaux territoriales. Et, pourtant, cette autorisation a été accordée à deux reprises à la *Princess-Melitta*, alors même que la seconde fois on avait constaté que

le canon se trouvait toujours à bord, bien que caché. Pour le gouvernement allemand, c'est là une manière d'agir nettement favorable à l'Angleterre, et, par conséquent, contraire aux règles de la neutralité. Surtout, cette attitude n'est pas en rapport avec le traitement rigoureux infligé au sous-marin allemand *U.B.-30* qui n'est pas entré intentionnellement dans les eaux territoriales hollandaises, comme c'est le cas pour la *Princess-Melitta*. Dans ces conditions, le gouvernement de Berlin déclare qu'il s'attend à ce que, « sans aucun doute », le sous-marin soit relâché (13).

Le ministre hollandais des Affaires étrangères, M. le Jonkheer Loudon, répond, point par point, le 2 avril, à la lettre de M. Rosen. Au sujet de l'*U.B.-30*, il rappelle les faits, que nous donnons ici brièvement : le 23 janvier, le sous-marin *U.B.-30* s'échoue près de la plage de l'île de Walcheren, dans les eaux territoriales néerlandaises. Son commandant explique d'abord cette fausse manœuvre par un défaut de son compas, mais l'enquête instituée par les autorités militaires conclut à une erreur lourde et manifeste de sa part : ayant omis de consulter la liste officielle des feux, il a pris le feu de Zuid-Banjaard pour celui du bateau-phare de Schouwenbank.

« Le gouvernement de la Reine a déjà eu l'honneur, dit M. Loudon, à l'occasion de l'internement du sous-marin *U.C.-8*, de faire remarquer que les commandants de navires de guerre belligérants ne peuvent justifier leur présence dans les eaux territoriales néerlandaises par l'affirmation qu'ils y sont entrés involontairement, quand ils ont omis de prendre les précautions de rigueur pour éviter d'y pénétrer. Le gouvernement néerlandais a maintenu ce point de vue pendant toute la durée de la guerre, tant à l'égard du gouvernement britannique qu'à celui du gouvernement impérial : les cas de l'*U.C.-8* et de l'*H.-6* en font preuve. De même que les sous-marins *U.C.-8* et *U.B.-30*, le sous-marin britannique *H.-6* était entré dans la juridiction néerlandaise contrairement à sa volonté, en prenant une fausse direction... » De toute manière, ni l'erreur, ni la faute du capi-

(13) A cette date, trois sous-marins avaient été internés en Hollande pour avoir pénétré dans les eaux territoriales de ce pays, contrairement à la déclaration de neutralité : l'anglais *H-6* et les allemands *UC-8* et *UB-30*.

taine ne constitue un des cas de force majeure prévus par l'art. 5 de la déclaration de neutralité, qui donne les exceptions à l'interdiction des eaux territoriales hollandaises aux bâtiments de guerre belligérants.

Le cas de la *Princess-Melitta* ne saurait être comparé à celui de l'*U.B.-30*. Il convient, en effet, de faire remarquer la différence manifeste qui existe « entre le bâtiment de guerre, tout entier engin de combat, et le navire marchand armé, qui n'est engin de guerre que par son canon ». La nature même des choses et le souci de la sécurité des eaux territoriales neutres permettent d'admettre une nuance dans l'application de l'art. 3 à chacune des dites catégories de navires armés.

En ce qui concerne tout d'abord la première entrée de la *Princess-Melitta*, le 5 mars, l'affaire ne présente aucune analogie avec celle de l'*U.B.-30*. Elle se rapproche plutôt des « cas intermédiaires » dans lesquels des navires de guerre belligérants franchissent la limite des eaux territoriales près d'un endroit où croise un bâtiment garde-côte : il serait bien trop sévère, dans ces cas, de recourir, sans autre formalité, à l'emploi de la force pour assurer le respect du domaine néerlandais. Aussi le garde-côte se borne-t-il à avertir le navire de guerre que celui-ci a franchi la limite des eaux territoriales, en le sommant de se retirer au plus tôt (14). S'il n'a pas été agi ainsi envers la *Princess-Melitta*, c'est parce que le garde-côte s'était rapproché de Hoek van Holland à cause de la tempête, et n'a pu adresser sa sommation qu'à l'entrée du Nieuwe Waterweg.

Quant à la seconde entrée de la *Princess-Melitta*, elle est suffisamment motivée par la grave maladie de l'un des hommes d'équipage et par la nécessité de lui procurer des soins médicaux immédiats. « Le gouvernement hollandais l'autorisa pour ce motif d'humanité, mais obligea le navire à quitter le port dès que la cause de son entrée aurait cessé d'exister. Le fait que le canon avait été enlevé du pont n'entraînait pas en ligne de compte, d'autant que le capitaine n'en faisait aucun secret. Même si ce canon était resté en place, le navire aurait été admis, tout comme le serait un bâtiment de guerre amenant des malades

(14) M. Loudon cite le cas d'un sous-marin allemand le 17 mars 1916, à l'embouchure de l'Escaut, et celui d'un navire de guerre anglais le 2 décembre 1914 à la hauteur de Noordwijk.

ou des blessés. Certes, ce cas n'est pas prévu par la déclaration de neutralité, mais la décision est conforme au Droit des Gens et aux préceptes de l'humanité. »

La ferme réponse hollandaise aux protestations violentes du gouvernement de Berlin ne devait pas avoir de suite. Mais le gouvernement de La Haye était maintenant attaqué par l'Angleterre sur la même affaire : le 12 mars, le ministre d'Angleterre, Sir Alan Johnstone, formule des représentations parce que la *Princess-Melitta* s'est vue refuser l'entrée des ports hollandais, le 7 mars.

La note anglaise s'étonne de la contradiction entre la politique néerlandaise d'avant-guerre qui reconnaissait le droit des navires marchands de s'armer pour leur défense, et la politique contraire suivie par les Pays-Bas depuis le début des hostilités. D'autre part, depuis l'adoption de ce point de vue, les conditions ont changé avec l'avènement des sous-marins, fait qui donne une importance exceptionnelle au droit de défense des bâtiments de commerce. Le gouvernement de Londres demande en conséquence au gouvernement de La Haye d'adopter une tout autre attitude; sinon il se réserve de ne plus accorder aux navires hollandais les facilités primitivement concédées pour l'exercice du droit de visite.

La réponse de M. Loudon, datée du 4 avril 1917, est aussi ferme que celle adressée deux jours plus tôt à l'ambassadeur allemand. Après avoir rappelé la correspondance déjà échangée à ce sujet (15), la note hollandaise expose clairement la théorie adoptée par le gouvernement de La Haye : il existe une distinction fondamentale « entre *les principes du droit de la guerre* qui décident de la légitimité de la résistance opposée par les navires de commerce belligérants aux navires de guerre ennemis, et *les principes du droit de la neutralité*, dont relève le point de savoir si l'admission, dans les ports neutres, de navires de guerre de nationalités belligérantes et de certaines catégories de navires assimilés, notamment des bâtiments de commerce armés, est ou non compatible avec l'observation d'une stricte neutralité ». En application de ces principes de neutralité, le gouvernement néerlandais, ayant interdit, en règle

(15) Lettres de Sir Alan Johnstone des 13 et 22 juin 1915; réponses de M. Loudon des 7 avril et 31 juillet 1915.

générale, la présence dans sa juridiction de « bâtiments de guerre et navires assimilés », a fait rentrer dans cette dernière catégorie les navires marchands belligérants qui sont pourvus d'un armement, et sont, par conséquent, *aptes à commettre des actes de guerre*.

M. Loudon donne de cette politique une raison très sérieuse : « Un Etat dans la position géographique très spéciale où se trouvent les Pays-Bas vis-à-vis des pays en guerre, ne pouvait assurer le respect de la neutralité du domaine où il exerce sa juridiction qu'en interdisant l'accès de ce domaine non seulement aux navires de guerre mais aussi à tout navire armé. Cette exclusion assurait, d'une part, la sécurité du pays contre toute agression masquée. Elle prévenait, d'autre part, que des voies de fait fussent commises entre belligérants dans nos eaux territoriales. Elle offrait enfin, à chacun des belligérants, la garantie la plus efficace que son adversaire ne parviendrait pas à utiliser quelque partie de son domaine comme base d'opérations navales ».

Le gouvernement ne songe nullement à contester le bon droit des navires marchands de s'armer pour leur défense, et « il se rend parfaitement compte de la situation périlleuse où se trouvent ces bâtiments », qui sont, comme ceux des neutres, exposés aux attaques des sous-marins allemands. Mais le gouvernement britannique demande une chose absolument impossible lorsqu'il réclame un changement dans l'attitude de la Hollande à l'égard des navires armés. En effet, « *rien ne serait plus contraire aux principes mêmes de la neutralité que de révoquer, au cours d'une guerre, et à la demande d'un belligérant, une règle de neutralité qui, par suite des événements, quels qu'ils soient, se trouve être désavantageuse pour ce seul belligérant*. Cette révocation prendrait incontestablement le caractère d'une faveur et serait par conséquent incompatible avec l'impartialité, qui est le trait distinctif de la neutralité ». Et M. Loudon rappelle à M. Johnstone que les délégués anglais à la deuxième Conférence de la Paix « insistèrent tout particulièrement sur ce que la doctrine anglaise ne reconnaissait à un Etat le droit de modifier au cours d'une guerre ses règles de neutralité que pour les rendre plus rigoureuses ».

Le ministre hollandais des Affaires étrangères proteste que ce n'est « ni par manque d'amitié, ni par manque de bonne

volonté à l'endroit du gouvernement de Sa Majesté britannique que le gouvernement de la Reine se voit forcé de maintenir son attitude ». Aussi, faisant allusion à la menace de retrait des facilités accordées aux armateurs néerlandais pour la visite de leurs navires par les autorités anglaises (dans les ports autres que les ports métropolitains), M. Loudon conclut que « le retrait de ces facilités, qui ne serait dicté par aucune nécessité de contrôle, aurait le caractère d'une mesure de représailles non justifiée, puisqu'aucune action inamicale ou injuste de la part des Pays-Bas ne l'aurait motivée ». Et il fait appel au sentiment d'équité du gouvernement britannique « pour qu'il n'enraye pas le ravitaillement de plus en plus difficile du peuple néerlandais par des mesures d'une portée nullement proportionnée à celle du refus d'admettre dans les ports néerlandais les bâtiments de commerce armés. Car il est incontestable que si les navires néerlandais transportant des approvisionnements se rendent de leur propre gré ou par la force dans un port du Royaume-Uni (pour y subir la visite), ils courent le plus grand risque d'être coulés sans merci par les ennemis de la Grande-Bretagne. La population des Pays-Bas, qui, pour son ravitaillement, dépend dans une si large mesure des produits d'outremer, en serait finalement la victime.... ».

L'affaire de la *Princess-Melitta* avait pris une telle importance que le gouvernement français finit par s'en émouvoir. Le ministre plénipotentiaire de France à La Haye, M. Allizé, est prié d'appuyer la démarche de son collègue britannique. M. Allizé remet alors à M. Loudon une note verbale datée du 15 mars 1917. Le ministre de France rappelle que la question des navires armés est un problème d'un aspect tout nouveau, résultant de la guerre sous-marine qui a renouvelé et aggravé l'ancienne insécurité des mers : « Dans ces conditions, dit-il, les gouvernements manqueraient gravement à leur mission de protection vis-à-vis de leurs navires de commerce et des passagers qui naviguent sous leur pavillon, en refusant aux navires marchands, contrairement aux traditions suivies jadis dans tous les pays, les moyens de défense en haute mer. Or, leur défendre l'accès des ports équivaldrait soit à leur dénier ce droit, soit à leur refuser toute relation avec les pays qui font usage de ce droit ». La position prise par la Hollande est d'autant plus condamnable que « si les conditions de restrictions

d'accès imposées aux navires belligérants par une Puissance neutre *sont affaire de législation intérieure sur la neutralité*, c'est toutefois à la condition *que cette législation ne viole pas le droit des Gens* ». Et il résulte de la deuxième Conférence de La Haye que seuls les navires de commerce transformés conformément aux dispositions de la Convention VII peuvent être considérés comme bâtiments de guerre : par conséquence, l'assimilation des navires armés, qui ne réalisent pas toutes ces conditions, aux navires de guerre, est contraire au droit des Gens.

La réponse du ministre hollandais des Affaires étrangères reproduit en grande partie les arguments présentés au gouvernement anglais en réfutation de sa note du 12 mars. En ce qui concerne plus spécialement le point de droit soulevé par le gouvernement français, « le gouvernement de la Reine doit observer tout d'abord qu'il n'a nullement fait, dans les documents officiels qu'il a publiés, une distinction entre le *droit des Gens* et le *droit de la neutralité*, comme l'assure le gouvernement français, mais entre le *droit de la guerre et celui de la neutralité, faisant tous deux partie du droit des Gens*, mais régis par des principes différents en raison du caractère entièrement différent de la matière qui est du domaine de chacune de ces parties... » C'est en vertu du droit de la guerre que le gouvernement des Pays-Bas « n'hésite pas à admettre le bon droit des navires de commerce de s'armer », mais ce n'est pas à ses yeux une raison pour admettre les navires armés dans ses ports, rades et eaux territoriales, car c'est là une opération du droit de la neutralité.

Quant au reproche, adressé au gouvernement néerlandais, de conférer le caractère de navire de guerre à un bâtiment qui n'a pas cette qualité d'après le droit des Gens, il est mal fondé. Ce que veut dire la déclaration hollandaise de neutralité, c'est que *certaines catégories de navires, qui ne sont pas des navires de guerre d'après le droit des Gens*, mais qui sont néanmoins *aptes à un usage de guerre*, et « dont la présence dans le domaine où les Pays-Bas exercent leur juridiction serait de nature à compromettre la sécurité et la neutralité de ce domaine », *seront soumis au même régime que les navires de guerre au regard du droit de la neutralité*. Et le gouvernement des Pays-Bas estime pouvoir agir ainsi, parce qu'« aucune règle du droit des Gens ne dénie aux Etats neutres la faculté d'édicter

à l'égard de navires belligérants autres que des navires de guerre les règles nécessaires pour assurer le respect du domaine où ils exercent leur juridiction, notamment de les soumettre au même régime que les navires de guerre ».

Après ces deux mises au point du gouvernement hollandais aux gouvernements alliés, on ne relève plus qu'une tentative de Lord Robert Cecil, en mai 1917, pour essayer une dernière fois de fléchir le gouvernement de La Haye. Il menace en effet de le tenir pour responsable de toutes les pertes de navires anglais faisant le commerce avec la Hollande, « aussi longtemps que ces navires seront, à leur entrée dans un des ports hollandais, obligés d'abdiquer leur droit de se munir des moyens de se défendre eux-mêmes ». Le gouvernement néerlandais ne se laisse pas intimider, et clot définitivement la question en répondant qu'il « rejette cette responsabilité sans aucune hésitation ».

La politique de la Hollande, en cette matière, témoigne donc d'une continuité d'autant plus remarquable que les pressions exercées sur son gouvernement ont été très fortes, tant d'un côté que de l'autre. Encore que d'une logique discutable, la ligne suivie permettait d'éviter bien des contestations avec les belligérants. Mais, en tout cas, il semble difficile d'admettre que le gouvernement néerlandais aurait pu, en pleine guerre, réviser ses règles de neutralité dans un sens susceptible d'être interprété comme favorable à l'un des belligérants. C'eût été là accepter un risque bien grave, celui d'entraîner les Pays-Bas dans la guerre, et, eu égard à la situation très spéciale de ce pays, la prudente fermeté de M. Loudon était, en fin de compte, l'attitude la plus conforme aux intérêts du Royaume.

*
**

SECTION III. — L'ATTITUDE DES PRINCIPAUX ETATS NEUTRES

D'une manière générale, aucun Etat neutre ne s'est montré aussi intransigeant que la Hollande pour l'entrée dans sa juridiction des navires de commerce armés pour leur défense. Devant la rigueur de la guerre sous-marine, certains semblaient même souhaiter que les Alliés arment leurs navires. Et, qui

mieux est, en mars 1917, la Norvège fut bien près d'adopter une neutralité armée comme celle des Etats-Unis à la même époque : la presse, appuyée par les groupements professionnels de marins, fit une campagne pour l'armement des navires, mais de trop nombreuses hostilités rendirent le projet caduc (16).

Nous étudierons donc l'attitude des principaux neutres à l'égard des bâtiments de commerce belligérants dans leurs eaux territoriales, d'après les textes ou les règlements officiels de ces pays (17).

*
**

§ 1. — *Espagne*

En septembre 1915, le chancelier de l'Empire allemand avait adressé à l'ambassadeur d'Allemagne à Madrid une lettre dans laquelle il lui demandait d'attirer l'attention du gouvernement espagnol sur le fait qu'« il n'y a pas lieu, pour déterminer le caractère guerrier d'un navire, de tenir compte des *armes d'attaque* ou des *armes de défense*, mais qu'au contraire c'est la *destination du bateau en vue d'une action guerrière*, de quelque nature que ce soit, qui est décisive ».

La communication avait sans doute produit quelque effet sur le gouvernement espagnol, car le 14 février 1916, le vapeur *Tensift*, de la Compagnie de Navigation Paquet, étant sur la rade de Larache depuis vingt-quatre heures, les autorités espagnoles prient le consul français à Larache, selon les instructions du général Villalba et d'après des ordres qui seraient venus de Tétouan, d'inviter le capitaine du *Tensift* à lever l'ancre et à partir immédiatement : la raison invoquée est que

(16) Cf. également l'armement défensif des bâtiments grecs. Appendice.

(17) L'intérêt théorique de ces textes étant restreint, ils ne nécessitent pas de commentaires étendus : nous les reproduisons par souci de documentation.

ce vapeur, étant armé, ne peut rester en rade plus de vingt-quatre heures.

L'ambassadeur de France, M. Geoffray, accomplit une démarche auprès du gouvernement de Madrid, et, le 1^{er} mars, fait connaître aux Affaires Etrangères le point de vue espagnol, qui est le suivant : « Les bateaux de commerce, légalement inhabiles à prendre part aux opérations offensives contre l'ennemi, conservent le droit de se défendre par la force contre ces attaques. Par conséquent, la présence, à bord d'un navire marchand, d'armes et de munitions, ne le prive du droit d'être traité comme bateau de commerce que lorsque cet armement ne revêt pas un caractère exclusivement défensif. L'appréciation de cette distinction appartient à l'autorité du port sur le vu des déclarations du capitaine, du propriétaire ou de l'agent du bateau, et des recherches que l'autorité précitée jugera à propos d'effectuer afin de vérifier ces déclarations. » M. Geoffray ajoute que ces instructions sont arrivées trop tard aux autorités de Larache, mais qu'elles leur ont été renouvelées à la date du 26 février : « Le Président du Conseil, dit-il, exprime l'espoir qu'en conséquence elles seront observées à l'avenir avec le plus grand soin. »

Quelques mois après, le 9 décembre 1916, l'ambassadeur est avisé par le consul de France à Valence que le Commandant de la marine dans ce port vient de prendre certaines décisions à l'égard des bâtiments armés. « Le Capitaine, ou le consignataire, devra, dans les vingt-quatre heures qui suivront l'arrivée du bateau à Valence, déclarer par écrit que : 1° le navire se consacre uniquement à des opérations commerciales ; 2° il n'est pas transformable en navire de guerre ou en croiseur auxiliaire ; 3° les armes et munitions qu'il transporte sont seulement employées pour se défendre. »

La Marine fait ressortir aux Affaires Etrangères que la prétention du Commandant de la marine à Valence paraît inadmissible, car le point de vue du gouvernement espagnol au sujet de l'incident du *Tensift* ne semble comporter aucune obligation de cette nature. M. Geoffray répond, peu après, que l'exigence du Commandant de la marine à Valence est sans doute d'initiative propre à cet officier, mais que la question a été également étudiée à plusieurs reprises à Madrid même.

Par la suite, le gouvernement royal maintiendra l'exigence

de cette déclaration écrite du capitaine, souscrite par l'intermédiaire du consul et touchant les trois points indiqués (18).

*
**

§ 2 — *République de Cuba — Zone du Canal de Panama.*

Le gouvernement cubain prend un décret en date du 3 mars 1916 (19) pour déterminer les conditions de séjour des bâtiments de commerce armés dans les eaux de la République. Ce décret est la reproduction de la circulaire publiée par les Etats-Unis le 19 septembre 1914 (20).

Même attitude de la part du gouverneur américain de la zone du Canal de Panama : le 1^{er} février 1917 un arrêté officiel décide que les navires de commerce armés qui entreront dans les ports de la zone du canal ou traverseront le canal subiront le même traitement que dans les ports continentaux des Etats-Unis.

*
**

§ 3. — *République Argentine*

Nous reproduisons ici les « Ordres généraux » n° 133, relatifs au séjour des bâtiments de commerce armés et des croiseurs auxiliaires dans les eaux argentines, document daté du 17 août et signé par le ministre de la Marine, M. J.-P. Saenz Valiente (21).

« Il est nécessaire de développer les règles à observer en vertu du décret de neutralité concernant la Guerre européenne, règles contenues dans les Ordres généraux n° 126, du 6 août 1914 :

(18) Higgins : *International law and relations*, p. 277.

(19) *Boletín oficial de la secretaria de Estado*, 1916, p. 501.

(20) Cf. *supra*, section I.

(21) U.S. Naval War College, 1917, p. 23.

« ...a), b) (concernent les navires auxiliaires).

« c) Les bâtiments de commerce étrangers qui, sans être officiellement classés parmi les croiseurs auxiliaires, n'en portent pas moins un canon destiné à leur défense, ne doivent pas en faire usage dans les eaux territoriales de la République, et le Gouvernement se réserve, dans le cas où ces navires se seraient comportés comme des croiseurs auxiliaires, de les traiter comme tels à leur retour dans sa juridiction. Comme ces navires ne bénéficient pas du statut légal des bâtiments de guerre, tout acte d'hostilité de leur part dans les eaux soumises à la juridiction argentine, sera considéré comme un acte de violation de la loi interne de l'Etat.

« d) La Préfecture Générale des ports prendra note de tous les navires de commerce étrangers ayant des canons pour leur défense, montés ou non, ou des emplacements spécialement aménagés à cet effet.

« e) Parmi les bâtiments de commerce armés, il en est qui ont leur canon à l'arrière, et avec un champ de tir très restreint; en d'autres termes, ces canons ne peuvent tirer que dans le sillage du navire. On peut alors admettre que le seul objet de ces canons est bien la défense du bâtiment. D'autres navires ont des canons à l'avant ou sur les côtés, c'est-à-dire placés dans des secteurs offensifs. Bien que les autres conditions techniques requises pour pouvoir les considérer comme des croiseurs auxiliaires soient absentes, il n'en reste pas moins que leur armement tend à leur conférer ce caractère. Dans des cas pareils, une enquête particulièrement rigoureuse doit être instituée.

« f) Il importe de rappeler qu'en vertu des dispositions de l'art. 331 des règlements du port de la capitale et de La Plata, aucun navire ne doit pénétrer dans ces ports avec des matières explosives. Par conséquent, si un navire marchand armé transporte de la poudre, il ne pourra pas pénétrer dans le port avant d'avoir débarqué ses munitions.

« g) La Préfecture Générale des ports prendra les mesures nécessaires pour empêcher le départ d'un bâtiment de guerre, d'un croiseur auxiliaire ou même d'un bâtiment de commerce armé, moins de vingt-quatre heures après le départ du même port de n'importe quel autre bâtiment, armé ou non, battant pavillon d'un pays ennemi.

« h) ...Les bâtiments de commerce armés, qui sont susceptibles d'être transformés en croiseurs auxiliaires, seront l'objet d'une surveillance toute particulière, pour qu'ils ne puissent enfreindre les règles établies pour la protection des vapeurs qui partent chacun à leur tour, et tenter de commettre des actes de guerre dans les eaux territoriales de la République ».

*
**

§ 4. — *Uruguay*

L'Uruguay a publié le 8 septembre 1914 un additif au décret du 7 août 1914 qui déterminait les devoirs du pays comme neutre. Le décret du 8 septembre, qui concerne les bâtiments de commerce armés pour leur défense, a été signé à la fois par le Ministre des Affaires Etrangères, M. Battle y Ordenez, le ministre de la guerre, M. Baltasar Brum, et le ministre de la Marine, M. Juan Bernassa y Jerez (22).

« Vu : 1° Que des doutes se sont élevés pour les autorités maritimes sur la portée des règles contenues dans les art. 12 et 15 du décret du 7 août 1914, concernant les navires qui, tout en déclarant qu'ils s'occupent seulement d'opérations commerciales, portent à bord des armes qui pourraient servir à des fins hostiles; 2° l'article 8 de la Convention XIII de La Haye, qui édicte l'obligation pour les gouvernements neutres d'user de tous les moyens à leur disposition pour empêcher que, dans leur juridiction, on arme quelque navire pour naviguer en course ou participer à des opérations hostiles contre une Puissance avec laquelle ils sont en paix, et pour empêcher de partir un navire dans les mêmes conditions; 3° que l'on peut et l'on doit considérer comme compatible avec la destination commerciale licite le fait que les navires ont des armes destinées à leur défense, toutes les fois que ces navires, pour les autres conditions de leur équipement et de leur navigation, présentent toutes garanties de leur véritable caractère, — le Président de la République décrète :

(22) Rev. Gén. Dr. Int. Public, t. XXII, doc., p. 193.

« Art. 1. — Seront considérés comme consacrés au commerce, même s'ils ont des armes à bord, les navires qui arrivent aux ports de la République en portant de la cargaison et des passagers comme opération normale de navigation. Sera exigée pour chaque navire la déclaration expresse par écrit : 1° qu'il est destiné au commerce; 2° qu'il ne se transformera pas en navire corsaire; 3° que les armes qu'il a à son bord serviront seulement à la défense du navire en cas d'attaque.

« Art. 2. — Si les autorités ont des doutes sur la destination des armes ou des munitions que transporte le navire, à cause de leur quantité, leur disposition, etc... elle procéderont conformément au décret du 7 août.

« Art. 3. — Le navire de commerce qui ne transporte pas de passagers ou de cargaison sera considéré comme ayant le caractère commercial, même s'il a des armes, si la légation du pays auquel il appartient fait par écrit au ministère des Relations Extérieures une déclaration équivalente à celle de l'article 1.

« Art. 4. — La fausseté des déclarations auxquelles se réfère l'art. 1 donnera lieu à l'application de l'art. 9 de la Convention XIII de La Haye et de ce qui en découle, lorsque le navire se trouvera dans la juridiction de la République. »

*
**

§ 5. — *Chili*

La question de l'admission des navires de commerce armés dans les ports chiliens a fait l'objet d'un échange de notes entre la légation anglaise et le Ministère des Affaires Etrangères du Chili (23).

La note anglaise, datée du 18 juin 1915, est conçue dans les termes suivants : « J'ai l'honneur de communiquer à Votre Excellence que j'ai reçu de Sir Edward Grey un télégramme, par lequel il me fait savoir que le premier des navires marchands

(23) Alvarez : *La Grande Guerre européenne et la neutralité du Chili*, pp. 258 et suiv.

armés pour leur propre défense va sortir prochainement d'Angleterre à destination des ports chiliens. Ces navires font le commerce régulier avec la République Argentine, le Brésil, les Etats-Unis et l'Espagne, et le Gouvernement de Sa Majesté suppose qu'il ne se produira, à cette occasion, aucune difficulté de la part du Chili.

« Comme Votre Excellence doit le savoir, selon les règles en vigueur du droit international, tous les navires marchands ont le droit de se défendre quand ils sont attaqués. De plus, les navires de commerce britanniques qui se trouvent dans les ports étrangers ne peuvent pas être transformés en navires de guerre, puisque la Grande-Bretagne ne reconnaît à aucune Puissance le droit de le faire en haute mer. Le Gouvernement de Sa Majesté Britannique soutient que le devoir des Gouvernements neutres, en ce qui concerne les navires belligérants, est limité aux navires de guerre proprement dits, et qu'en conséquence un gouvernement neutre n'a pas le droit d'interner des navires de propriété britannique armés seulement pour leur propre défense, ni d'exiger d'eux qu'ils débarquent leurs canons avant de prendre la mer.

« En soumettant ces raisons à l'appréciation de Votre Excellence, j'ose espérer que Votre Excellence ne verra pas d'inconvénients à m'autoriser à adresser à Sir Edward Grey une réponse prompte et favorable ».

M. Alejandro Lira, ministre des Affaires Etrangères du Chili, répond comme suit, le 7 juillet 1915 : « ...Depuis qu'a éclaté le conflit européen, le Gouvernement du Chili s'est occupé d'adopter toutes les mesures qui, étant compatibles avec sa neutralité, lui permettent de continuer son commerce avec les pays européens. D'accord avec ces intentions, j'ai manifesté à Votre Excellence, le 15 mars dernier (24), que mon gouvernement ne voyait pas d'inconvénient à admettre dans ses ports, en qualité de navires de commerce, les navires qui avaient été auxiliaires des forces navales belligérantes, et qui avaient ensuite repris leur caractère de navires marchands, toutes les fois qu'ils rempliraient certaines conditions garantissant la sincérité de leur nouvelle transformation.

(24) Cf. U.S. Naval War College 1916, p. 28; Rev. Gén. Dr. Int. Public, 1916, doc., p. 17.

« Mon gouvernement s'inspire aujourd'hui du même critérium pour résoudre la consultation que Votre Excellence veut bien lui faire par la note à laquelle je répons.

« Les ports chiliens recevront les navires marchands armés pour leur défense lorsque les gouvernements respectifs communiqueront préalablement au nôtre le nom du navire qui voyage dans ces conditions, et quand l'itinéraire, le rôle de l'équipage, la liste des passagers et des marchandises, de même que l'aménagement et l'armement de ce navire, démontreront qu'il s'agit, en effet, d'un navire de commerce qui n'est pas destiné à exécuter des actes hostiles, ni à coopérer à des opérations de guerre des flottes ennemies. Si un navire marchand armé arrive sans cet avis préalable du gouvernement, il sera considéré et traité comme suspect. Si, violant leurs déclarations, ces navires se livraient à des opérations de guerre contre d'autres navires marchands sans défense, ils seraient alors considérés et traités comme pirates, puisque le gouvernement du pays sous le pavillon duquel ils naviguent aurait déclaré formellement leur caractère exclusivement commercial en ne les incorporant pas à sa flotte de guerre ».

*
**

§ 6. — *Colombie*

La politique de la Colombie se trouve exposée dans une correspondance échangée entre le ministre plénipotentiaire italien de Bogota, M. E. de la Penne, et le ministre des Relations Extérieures de ce pays, M. Marco Fidel Suarez (25).

La note italienne est la suivante : « Par ordre de mon gouvernement, j'ai l'honneur de m'adresser à Son Excellence afin d'obtenir du Gouvernement Colombien qu'il reconnaisse comme navires marchands les vapeurs italiens qui visitent les ports de la République, munis d'armes à feu dans un but purement défensif.

« Comme Son Excellence le sait, la navigation commer-

(25) Rev. Gén. Dr. Int. Public, 1917, doc., p. 75.

ciale se trouve grandement troublée par les sous-marins ennemis qui, parfois sans donner un avis préalable, attaquent un navire, causant de nombreuses pertes de vies et de très graves dommages économiques.

« Pour ce motif, la navigation ne serait pas possible, s'il n'était donné aux navires la possibilité de se défendre contre les procédés insidieux de leurs adversaires.

« Une demande semblable a été adressée à divers gouvernements étrangers, et je sais que le Gouvernement des Etats-Unis a déjà fait une réponse favorable. Je me permets donc d'espérer que le Gouvernement Colombien accueillera aussi favorablement cette demande, motivée uniquement par la nécessité de défendre des vies innocentes, et de continuer le commerce d'échange qui existe entre l'Europe et l'Amérique.

« Je serais heureux si Son Excellence voulait bien me favoriser d'une prompte réponse, car un vapeur italien doit sous peu partir de Gênes pour faire route vers la Colombie. »

M. Suarez répond au ministre italien, le 27 avril 1916 : « ...Verbalement, je me suis empressé de déclarer à Votre Excellence, que, étant données l'importance et la nouveauté relative de la matière, le ministère lui prêterait toute l'attention qui lui est dûe par une étude correspondante qui, naturellement exigeait certaines informations, dont l'obtention ne pouvait avoir lieu que dans quelques jours.

« Ces informations ayant pu être obtenues, et considérant les nécessités et les convenances du commerce ainsi que les raisons d'humanité que la question soulève, j'ai l'honneur de déclarer à Votre Excellence que le Gouvernement de la République recevra et traitera dans ses ports comme bâtiments marchands les navires italiens qui y arriveront dans des fins commerciales et pour l'exercice de leur industrie marchande ordinaire, quoiqu'accidentellement, et dans un but purement défensif, ils portent des armes à feu.

« La condition de ce traitement sera que, dans chaque cas, c'est-à-dire toutes les fois qu'un navire marchand d'Italie arrivera dans quelque port colombien, le représentant italien en Colombie voudra bien en informer le ministère, déclarant en même temps dans une forme solennelle que le navire est un navire marchand, que son voyage est pacifique et commercial, et que son armement a un but exclusivement défensif. A cet

égard, la légation royale voudra bien indiquer le calibre et les autres qualités de l'armement et sa situation sur la poupe du navire, de manière que ces circonstances donnent la certitude que les armes ne peuvent pas servir à attaquer d'autres bâtiments et doivent seulement être utilisées pour la défense au cas d'une agression.

« Il est entendu que si un vapeur armé, mais déclaré marchand par le Gouvernement italien a ensuite commis des actes offensifs contre un bâtiment, et que si ce fait arrive à la connaissance du Gouvernement de la République ou de ses agents dans les ports colombiens, alors ce vapeur sera considéré comme navire de guerre pour tout ce qui concerne son entrée et son séjour dans les eaux de la Colombie. »

*
**

§ 7. — *Brésil*

Au Brésil, les bâtiments de commerce armés pour leur défense furent autorisés à pénétrer dans les eaux territoriales et les ports, sur la garantie écrite, fournie par la légation du pays dont le navire considéré portait le pavillon, que leur armement n'avait pas été, et ne serait pas employé à des actes offensifs (26).

*
**

§ 8. — *Chine*

Au début de 1916, le Gouvernement Chinois fit publier un règlement auquel seraient soumis les bâtiments de commerce armés des Puissances belligérantes, à leur entrée dans les ports de ce pays. Ce règlement présente quelque analogie avec celui établi par les Etats-Unis le 19 septembre 1914. En voici la teneur (27) :

(26) The British Year Book... 1920-21, p. 131.

(27) *Hong-Kong Daily Press*, 23 mars 1917, cité dans U.S. Naval War College, 1918, p. 38.

« 1° Il sera permis à tout navire de commerce armé pour sa propre défense d'entrer et de sortir des ports de Chine dans lesquels il avait précédemment l'habitude de se rendre.

« 2° A son entrée dans le port, le capitaine d'un tel navire doit faire à la douane une déclaration affirmant que l'armement n'a d'autre but que la propre défense du bâtiment.

« 3° Après cette formalité, les autorités douanières, concurremment avec les autorités militaires du port visiteront le navire et inspecteront l'armement du bord. Le point de savoir si oui ou non le bâtiment de commerce est armé seulement pour sa défense, sera déterminé en tenant compte des éléments ci-après : a) le nombre des canons, leurs munitions, les autres armes conviennent à la défensive; b) le nombre des officiers et hommes d'équipage n'est pas supérieur à ce qu'il était normalement en temps de paix; c) le port dans lequel entre le navire est bien celui pour lequel il a été affrété ou auquel il a l'habitude de se rendre; d) les provisions de bouche sont en quantité telle qu'elles suffisent seulement pour atteindre la première escale prévue dans la suite du voyage; e) les marchandises ne peuvent être utilisées par un navire de guerre, et ne peuvent pas non plus servir à un but hostile; f) les passagers ne forment pas d'unités organisées, et ne sont pas non plus susceptibles de l'être dans un but militaire, terrestre ou naval. Après cette enquête un rapport sur les circonstances de fait précitées doit être envoyé au gouvernement et ce dernier déterminera d'après ces éléments si le bâtiment est un navire de commerce armé ou un navire de guerre.

« 4° Avant tout départ de navire de commerce belligérant armé, le consul du pays auquel appartient le navire devra adresser un certificat aux autorités chinoises pour attester que les armes qu'il porte ont un caractère strictement défensif.

« 5° Le Gouvernement Chinois aura un pouvoir discrétionnaire pour apprécier la nature offensive ou défensive de l'armement du navire marchand.

« 6° Les règles précédentes peuvent être révisées en tout temps par le Gouvernement Chinois. »

CHAPITRE V

L'APRÈS-GUERRE

SECTION I. — L'INFLUENCE DE L'ARMEMENT DÉFENSIF SUR LA DÉTERMINATION DU CARACTÈRE DU NAVIRE

Les problèmes soulevés pendant la guerre par l'utilisation des bâtiments de commerce avaient donné lieu à des solutions incertaines ou contradictoires. Le premier de tous, c'est le caractère même des navires armés : certains pays en faisaient des manières de croiseurs auxiliaires, la plupart des autres leur conservaient le caractère des navires marchands ordinaires, d'autres enfin, tout en admettant qu'ils conservassent ce caractère, les assimilaient à des navires de guerre pour l'entrée dans leurs eaux territoriales.

Depuis 1918, et bien que M. Karl Strupp prétende que « la question de l'armement des navires de commerce n'a fait aucun progrès (1) », le caractère du bâtiment de commerce armé pour sa propre défense a été l'objet d'un essai remarquable de détermination par la Commission Mixte de réclamations germano-américaine. D'autre part la Conférence de Washington et la Conférence navale de Londres étant restées muettes sur ce point, le terme « navire de commerce » reste imprécis faute d'une définition comprenant ou rejetant sans ambiguïté la catégorie des bâtiments armés pour leur défense.

(1) *Eléments de droit international public universel, européen et américain*, t. II, p. 566.



§ 1. — *La Commission mixte germano-américaine*

Après la guerre, les Etats-Unis se désolidarisent de leurs alliés, et refusent, en même temps que d'assumer les charges politiques de la paix, de prendre part au règlement politique des réparations. Ils traitent séparément avec l'Allemagne, et, tout en renonçant à leur part éventuelle dans les réparations générales pour dommages causés à l'Etat, ils entendent se réserver le traitement de la nation la plus favorisée, ainsi que le bénéfice des droits acquis en vertu de la convention d'armistice et des privilèges et garanties reconnus aux Alliés par le traité de Versailles, non ratifié par eux. Un premier traité est donc signé à Berlin avec l'Allemagne le 25 août 1921, et un autre accord, du 10 août 1922, institue entre les deux pays une Commission Mixte (*Mixed Claims Commission*) (2).

Les réclamations présentées à la Commission ne concernent que l'indemnisation de la propriété *privée*, sauf celles, très importantes, qui ont pour but l'indemnisation des navires américains placés sous le contrôle de l'Etat et détruits par l'Allemagne (*Shipping Board vessels*). Ces revendications ont pour gage les propriétés allemandes aux Etats-Unis séquestrées par cet Etat pendant la guerre. En fait, la question des réparations américaines se trouve ainsi échapper, dans sa quasi-intégralité, au domaine politique pour recevoir une solution purement juridique.

Les décisions de la Commission mixte germano-américaine sont en général d'une haute tenue juridique, et sa jurisprudence montre une unité, une logique et une impartialité remarquables. A des problèmes concrets elle a toujours cherché à apporter des

(2) Witenberg : *la Commission Mixte des réclamations germano-américaine*. Les Etats-Unis n'ayant pas ratifié le traité de Versailles restent en dehors des deux organismes créés pour régler les questions de dommage de guerre : *Commission des Réparations* et *Tribunaux Arbitraux Mixtes*.

solutions pratiques, sans cesser jamais d'être guidée par le souci d'une parfaite et scrupuleuse justice (3).

*
**

Dans la décision qui intéresse notre sujet (25 mars 1924), la Commission Mixte avait à se prononcer sur l'interprétation d'une formule incluse dans le paragraphe 9, de l'annexe 1, à l'article 232 (partie VIII) du traité de Versailles, paragraphe incorporé par renvoi dans le traité de Berlin.

Les Etats-Unis, dans un certain nombre d'affaires, poursuivent la réparation des pertes subies par suite de la destruction de navires par l'Allemagne ou ses alliés pendant la période de belligérance. Ces navires étaient-ils, lorsqu'ils furent détruits ou endommagés, des « ouvrages ou du matériel navals ou militaires » au sens de cette expression telle qu'elle est employée dans le paragraphe précité? Les affaires dans lesquelles on répond affirmativement à cette question doivent, en fin de compte, être rejetées pour la raison que, suivant les stipulations du traité de Berlin, l'Allemagne n'est pas obligée de réparer ces pertes. Les affaires dans lesquelles on répond négativement seront réservées par la Commission pour plus ample considération des autres points contestés.

La Commission décide, dès l'abord, que le critérium suivant serait adopté : *le navire, au moment où il a été détruit, était-il exploité par les Etats-Unis avec l'intention directe de faciliter une opération militaire dirigée contre l'Allemagne ou ses alliés?* S'il était exploité dans de telles conditions, il rentre dans la « catégorie exceptée » (*excepted class*), et l'Allemagne n'est pas

(3) Witenberg, *op. cit.*, p. XV.

(4) § 9. Dommages relatifs à toutes propriétés, en quelque lieu qu'elles soient situées, appartenant à l'une des Puissances alliées et associées ou à leurs ressortissants (exception faite des *ouvrages et du matériel militaires ou navals*) qui ont été enlevées, saisies, endommagées ou détruites par les actes de l'Allemagne ou ses alliés sur terre, sur mer ou dans les airs, ou dommages causés en conséquence directe des hostilités ou de toutes opérations de guerre. »

obligée d'indemniser pour la perte; dans le cas contraire, elle y est tenue.

La discrimination était fort délicate à faire. En effet, pendant la guerre, la flotte commerciale américaine était passée sous le contrôle d'un organisme d'Etat, créé par une loi du 7 septembre 1916, le *Shipping Board*, dont les pouvoirs avaient été graduellement étendus jusqu'à la réquisition totale de tous les cargos à hélices (5). D'autre part, *tous ces navires, depuis février 1917, étaient armés pour leur défense*. Il était difficile, par conséquent, d'en préciser le statut, l'Allemagne soutenant qu'ils perdaient le caractère de navires privés par leur armement et leur mise sous le contrôle de l'Etat, les Etats-Unis invoquant au contraire le caractère défensif de l'armement et les chartes de réquisition, où il était prévu expressément que les navires n'auraient pas la situation de navires publics et resteraient assujettis à toutes les lois et tous les règlements régissant les bâtiments de commerce.

L'examen des principaux cas d'espèces soumis à la Commission mixte nous permettra de constater l'importance de l'élément qui nous intéresse, l'armement défensif, dans l'appréciation du statut de ces navires américains.

*
**

Le vapeur américain *Rockingham*, appartenant à la Compagnie de navigation Garland, prend la mer le 16 avril 1917 (6). Il va de Baltimore (Maryland), via Norfolk (Virginie), vers Liverpool (Angleterre), avec une cargaison pour de nombreux destinataires. Il est armé défensivement de deux canons; en plus de son équipage civil ordinaire, il compte un détachement de

(5) Le *Shipping Board* avait lui-même créé une société, l'*United States Shipping Board Emergency Fleet Corporation*, au capital de 50.000.000 de dollars, pour « l'achat, la construction, l'armement, la location et l'exploitation de navires marchands destinés au commerce des Etats-Unis ». Les actions étaient détenues et possédées par les Etats-Unis, sauf celles acquises statutairement par les administrateurs.

(6) Witenberg, *op. cit.*, p. 93; U.S. Naval War College, 1923, p. 200 (affaire n° 127).

canonniers de la marine. Un peu avant d'atteindre Liverpool, deux sous-marins allemands apparaissent : le capitaine donne l'ordre de suivre une marche en zig-zag, conformément aux instructions du Département de la Marine, mais les sous-marins plongent et le *Rockingham* reçoit une torpille. Le navire coule en vingt-cinq minutes sans avoir pu tirer, faute de but, et sans avoir fait aucun effort pour résister.

L'affaire étant venue devant la Commission mixte, l'agent allemand, M. Kiesselbach prétend que le *Rockingham*, à l'époque où il a été détruit avait perdu sa qualité de navire de commerce privé, et étaient entré dans la catégorie « ouvrages ou matériel navals et militaires » au sens où le traité emploie cette expression. Il donne de cela les raisons suivantes : le navire était armé; les canons étaient servis par un détachement de canonniers de la Marine; le navire suivait les instructions données par le Département de la Marine des Etats-Unis, quoique commandé par un capitaine civil et monté par un équipage civil. Selon M. Kiesselbach, ces trois ordres de faits étaient parfaitement légaux et justifiés, mais ils n'en avaient pas moins pour effet de priver le *Rockingham* de son caractère pacifique et commercial pour lui imprimer un caractère militaire.

Dans ses conclusions, la Commission rejette les prétentions de l'agent allemand, pour quatre motifs : a) le *Rockingham* était exploité par un national américain dans un but de profit privé et selon un mode d'exploitation privée; b) il était armé, conformément à la politique suivie par les Etats-Unis pendant la période de « neutralité armée », en raison de la menace faite par le Gouvernement allemand, le 31 janvier 1917, de couler tous les navires, mêmes neutres, naviguant dans certaines zones, sans aucun égard pour la vie des personnes à bord. Cette politique avait trouvé son expression dans la note du 12 mars 1917 (7), dans laquelle les Etats-Unis décidaient d'armer leurs navires dans un but de protection; c) les instructions données par le Département de la Marine aux capitaines des navires marchands et aux commandants des détachements de canonniers indiquaient clairement que ces navires n'étaient armés et soumis à des règles de conduite que dans un but de protection contre les opérations offensives des sous-marins allemands,

(7) Cf. *supra*, chap. III, section I.

pour leur échapper, et non point du tout pour les attaquer; d) le statut juridique du navire marchand n'en est pas changé pour cela, il ne devient pas navire de guerre, et ne peut être assimilé au « matériel naval ». Le *Rockingham*, à l'époque où il a été détruit, ne doit donc pas être compris dans la catégorie exceptée.

Dans d'autres espèces, l'agent allemand tire encore argument de l'existence d'un armement pour tenter de faire classer les bâtiments de commerce armés pour leur défense dans la catégorie des navires de guerre.

Le bateau-citerne *Motano*, appartenant à la Standard Oil Company de New-Jersey, et exploité par cette société, était armé de canons dans un but de défense, et doté, comme le *Rockingham* d'un détachement de canonnières de la Marine américaine (8). Se rendant de New-York à Portsmouth (Angleterre), convoyé par trois destroyers britanniques, il est torpillé le 31 juillet 1917 entre Plymouth et Portsmouth, sans que les canonnières aient pu esquisser la moindre résistance, le sous-marin n'ayant pas été vu.

La Commission mixte, saisie de l'affaire, décide que le navire n'avait point perdu son caractère commercial privé, et, dit-elle, il n'y a même pas lieu d'examiner pour cela la question de l'armement défensif, ce point ayant été déjà jugé dans l'affaire précédente, celle du *Rockingham*. Une solution identique est donnée pour les navires *Pinar-del-Rio*, *Alamance*, *Tyler*, *Santa-Maria*, *Rochester* et *Moreni*, navires armés, montés par un équipage civil, et parfois défendus par un détachement de canonnières de la Marine ou par une escorte de destroyers. Tous ces navires, qu'ils aient été réquisitionnés ou non par le Shipping Board, sont considérés par la Commission comme n'ayant pas perdu le caractère de navires de commerce (9).

Par contre, les navires *John-Mc-Cullough*, *Joseph-Cudahy*, *A.-A.-Raven*, munis pareillement d'un armement défensif servi

(8) Affaire n° 551; Witenberg, *op. cit.*, p. 94; U.S. Naval War College, 1923, p. 202.

(9) Les quatre premiers avaient été réquisitionnés par le Shipping Board (Affaires n° 29, 549, 553 et 554); les deux autres étaient exploités par leurs propriétaires. (Affaires n° 550 et 555.) Cf. Witenberg, *op. cit.*, p. 95 et p. 96. U.S. Naval War College 1923, p. 203 et ss.

par des canonniers anglais ou américains sont reconnus « navires publics rentrant dans la catégorie exceptée des ouvrages et matériels navals » (10), parce qu'ils étaient affectés au Département de la Guerre, et « exploités directement en vue de poursuivre une opération militaire dirigée contre l'Allemagne ». Dans tous ces cas, la question de l'armement n'est pas prise en considération; elle s'efface devant un élément plus important, la nature du service effectué par le navire.

De ce qui précède, la Commission déduit les règles générales relatives aux critères à appliquer pour déterminer les cas où les navires perdus rentrent dans la catégorie exceptée des « ouvrages ou matériel navals et militaires ». Nous pensons qu'il est intéressant de reproduire ici l'ensemble de ces règles (11).

« I. — Pour entrer dans la catégorie exceptée, un navire doit avoir été employé par les Etats-Unis, à l'époque où il a été détruit, dans le but de *poursuivre directement une opération militaire contre l'Allemagne et ses alliés*.

« II. — *Peu importe que le navire ait ou n'ait pas appartenu aux Etats-Unis*. Ce qui constitue le critère décisif, c'est qu'étant censé être la possession des Etats-Unis, ou l'étant effectivement il était utilisé directement par cette Puissance dans la poursuite d'une opération militaire contre ses ennemis.

« III. — *Tant qu'un navire est exploité d'une manière privée, dans un but de profit privé, il ne peut être empreint d'un caractère militaire*, car seul le Gouvernement peut légalement s'engager dans la poursuite de la guerre.

« IV. — Le fait qu'un navire ait appartenu au Shipping Board ou à la Fleet Corporation, ou qu'il ait été réquisitionné ou exploité par l'un de ces organismes, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un agent, ne permet pas de présumer,

(10) Le *John Mc Cullough* était armé d'un canon français servi par des marins anglais. Sa cargaison était destinée à l'armée américaine en France. (Affaire n° 546). Le *Joseph Cudahy* bateau-citerne, transportait une cargaison de naphthe et de gasoline de destination semblable (affaire n° 547); mêmes éléments dans le cas de l'*A.A. Raven* (affaire n° 548.) Cf. Witenberg *op. cit.*, pp. 98-99; U.S. Naval War College 1923, p. 209 et ss.

(11) Witenberg, *op. cit.*, pp. 100-101; U.S. Naval War College 1923, pp. 213-214.

même de façon réfutable, qu'il ait été empreint d'un caractère militaire.

« V. — Il en est autrement, cependant, dans le cas où un navire appartenant aux Etats-Unis ou réquisitionné par cette Puissance pendant la période de belligérance, est passé en la possession et sous la direction, soit du Département de la Guerre, soit du Département de la Marine des Etats-Unis, devenant par là *navire public*, capitaine, officiers et équipage étant tous employés par les Etats-Unis et soumis aux ordres de cette Puissance. *Cette possession, ce contrôle et cette direction donnée par un organisme militaire d'un gouvernement, s'appliquant à faire converger tout son pouvoir et toutes ses énergies dans la conduite de la guerre, constituent une présomption de poursuite directe d'une opération militaire.* Le contrôle et la direction d'un navire, s'exerçant dans ces conditions, seront traités par la Commission comme un commencement de preuve, non comme une preuve irréfutable, de son caractère militaire.

« VI. — *Ni le fait : a) que le navire marchand soit armé dans un but défensif; b) que le matériel défensif soit servi par un détachement de canonnières de la Marine; c) que le navire suive l'itinéraire du Département de la Marine des Etats-Unis dans le but d'échapper à l'ennemi; d) que le capitaine civil de ce navire marchand suive les instructions données par le Département de la Marine pour la défense du navire en cas de danger ou d'attaque par l'ennemi; e) que le navire recherche la protection d'un convoi et se soumette à des instructions de route et de conduite dans le but d'échapper à l'ennemi; ni tous ces faits combinés ne suffiront à imprimer à ce navire marchand le caractère militaire.*

« VII. — Dans chaque espèce, les faits seront soigneusement examinés et pesés, et la Commission déterminera si le navire en cause était, au moment où il a été détruit, directement affecté par les Etats-Unis à la poursuite d'une opération militaire contre l'Allemagne ou ses alliés. »

Il faut voir dans ces règles une tentative remarquable de définir le terme de « *navire de commerce en temps de guerre* » ; et, de cette tentative, nous retiendrons que le fait pour un bâtiment marchand d'être armé pour sa défense ne peut suffire à l'exclure de la catégorie rangée sous cette expression.



§ 2. — *Les conférences de Washington et de Londres (1930)*

La Conférence de Washington ne s'est pas occupée de la question de l'armement défensif des bâtiments de commerce. Pourtant, les résolutions Root font constamment emploi de l'expression « navires de commerce », mais sans dire expressément si elle comprend les bâtiments armés pour leur défense. On s'était, en effet, rapidement rendu compte que les délégations étaient loin d'être d'accord sur ce point, et, incidemment, les délégués italiens et japonais avaient déjà formulé les plus expresses réserves. Aussi, on jugea prudent de ne pas aborder ce sujet délicat, et de ne pas essayer de donner une définition du navire de commerce en temps de guerre. Lorsque les résolutions Root affirment le droit pour le « navire de commerce » de n'être pas attaqué à vue, elles ne réalisent pas un progrès décisif puisqu'elles ne disent pas ce qu'il faut entendre par ce terme, et laissent possibles autant d'interprétations que de Puissances.

D'autre part, il est dit que, désormais, tout individu qui aura attaqué un navire qui, en réalité, était un navire de commerce, sera susceptible d'être jugé par une Puissance quelconque, et puni comme s'il avait commis un acte de piraterie. M. Basdevant (12) fait remarquer que c'est là une sanction extrêmement grave, du fait même que l'on appréciera diversement, ici et là, le caractère pacifique ou belliqueux de tel ou tel bâtiment, ainsi que la légitimité des soupçons. Sur la base de la coutume, on aurait pu dire : en face d'un navire suspect d'être un croiseur auxiliaire ou d'être muni d'un armement offensif, le croiseur agira sous la responsabilité de la Puissance à laquelle il appartient. S'il attaque ce navire suspect et que celui-ci, en réalité, se trouve être un bâtiment de commerce, l'Etat en sera responsable et devra une indemnité; il appartiendra donc à l'Etat de prendre toutes mesures préventives pour éviter que ses croiseurs et sous-marins n'attaquent à la légère les navires qu'ils

(12) Cours professé à l'école de Guerre Navale, 1922.

jugent suspects. La conférence de Washington, tout en rendant impossible cette attitude, avait donné une solution pleine de dangers par son caractère incertain.

La Conférence Navale de Londres de 1930 n'a pas cherché non plus à définir le navire de commerce et le navire de guerre. Pareil sujet a de même été évité, comme d'ailleurs toute question de droit international, par la Conférence de Londres de 1935-1936.

*
**

SECTION II. — L'INFLUENCE DU PROBLÈME DES BATIMENTS DE COMMERCE ARMÉS SUR LE PROBLÈME DES SOUS-MARINS

Le sous-marin a été employé pour la première fois pendant la Grande Guerre et d'après des règles incertaines. L'armement défensif des bâtiments de commerce, issu de pratiques très anciennes, a été employé systématiquement pour la première fois dans la même guerre. La généralisation de cette mesure (et, en définitive, son seul but) a été dictée par la guerre sous-marine.

Telles sont les trois constatations résultant strictement des faits, qui conduisent à affirmer l'interdépendance absolue des deux problèmes du sous-marin et de l'armement défensif (13), données ultimes de la guerre moderne au commerce maritime.

Dans la guerre au commerce, le sous-marin peut-il se conduire d'après les règles auxquelles sont soumis les autres navires de guerre ? Le sous-marin a pour cela à résoudre tout d'abord un certain nombre de difficultés techniques concernant l'exercice des droits de visite et de capture. Il lui est difficile d'avoir à son bord un équipage suffisamment important pour pouvoir en détacher plusieurs « équipages de prises » chaque fois que cela est nécessaire. D'autre part, la place lui manque pour recueillir les marins et passagers des bâtiments de com-

(13) Cf. l'article remarquable du lieutenant H.G. Rickover (U.C. Navy) *International law and the submarine* dans U.S. Naval Institute Proceedings, septembre 1935.

merce capturés. Et surtout le sous-marin se trouve maintenant en présence de bâtiments de commerce qui ne sont plus inoffensifs, mais sérieusement armés.

Si le sous-marin veut observer les règles générales du droit de la guerre, il s'expose à être coulé au canon ou éperonné. Etant relativement très vulnérable, on comprend qu'il préfère rester en plongée. Il n'a plus alors le choix qu'entre deux attitudes : ou abandonner la guerre au commerce, ou torpiller le navire marchand, ce qui lui est interdit par hypothèse.

La conclusion inéluctable est que, sauf dans de rares circonstances, le sous-marin ne peut pas mener la guerre au commerce conformément aux principes régissant les bâtiments de surface. Les Conférences de Washington et de Londres, après avoir, sans succès, tenté d'abolir purement et simplement le sous-marin, ont consacré un principe contraire : mais pour le rendre possible il aurait fallu aussi réglementer l'autre donnée du problème, le statut des bâtiments de commerce armés, et ces Conférences ne l'ont pas fait, ce qui diminue singulièrement la valeur de toutes les règles adoptées par elles. Il faut souhaiter qu'un jour une nouvelle Conférence internationale ose aborder le problème de front, dans toute son étendue. Il est facile de prévoir que l'accord sera long à se réaliser.

Quelles solutions peut recevoir ce problème d'une complexité un peu décourageante ? La première serait l'abolition du sous-marin, tous les navires de surface restant soumis aux règles traditionnelles du droit de capture. L'armement défensif des bâtiments de commerce perdrait ainsi une grande partie de son intérêt, toute résistance à la saisie par un croiseur étant manifestement impossible. Le problème se réduirait à une question de rapports entre navires marchands armés et navires transformés en croiseurs auxiliaires, question d'une acuité infiniment moindre que celle de la guerre sous-marine, comme l'étude du début de la guerre sur mer nous l'a montré.

C'est là une solution qui ne paraît pas possible, tout au moins dans un avenir proche. Beaucoup de Puissances, la France en particulier, ont toujours refusé de renoncer au sous-

marin, et, pour celui qui ne peut espérer avoir la maîtrise des mers, ce serait en effet une grave imprudence (14).

En second lieu, on pourrait interdire l'armement défensif des bâtiments de commerce. Les sous-marins devraient alors être soumis à toutes les règles concernant le droit de capture par les bâtiments de surface. Les avantages de cette solution sont incontestables : bien des difficultés se trouveraient ainsi supprimées, tant dans le droit de la guerre que dans le droit de la neutralité, et, à ce dernier égard, les interminables controverses soulevées pendant la Grande Guerre ne risqueraient pas de se produire. D'autre part, au point de vue théorique, il serait bien plus facile de revenir à l'ancienne et classique distinction du navire de guerre et du navire de commerce : M. Basdevant reconnaît, avec raison, que, dans cette distinction, la pratique de l'armement défensif vient maintenant jeter un certain trouble.

Sur ce point, nous estimons que la politique d'armement défensif ne peut être abandonnée sans une contre-partie indispensable, et cette contre-partie est l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer. Sinon, on en arriverait à donner une terrible efficacité, absolument exorbitante, au sous-marin : ce navire se livrerait ainsi à une guerre dans laquelle, sans courir un risque quelconque, il serait assuré de remporter toutes les victoires sans jamais livrer bataille. On rejoint ainsi la théorie d'après laquelle la guerre au commerce se résout en de simples opérations de police, contre lesquelles toute résistance est illégitime. Dans l'état actuel des idées concernant le sort de la propriété privée sur mer, nous pensons qu'il serait bien dangereux d'admettre une pareille proposition. Par ailleurs, sur le terrain politique, nous croyons que l'Angleterre n'accepterait jamais de renoncer aux bâtiments de commerce armés sans obtenir l'abolition du sous-marin : c'est le cercle vicieux.

Ne pourrait-on pas encore, par une évolution de la technique, arriver à imposer une solution au problème ? Il est fort possible que ce soit dans ce domaine qu'il faille chercher une solution qui ne touche pas aux principes. C'est en effet de la technique que sont nées les difficultés : vulnérabilité, exigüité du sous-marin d'une part; efficacité de l'armement, dimensions

(14) Cf. sur ce point les thèses de MM. J. Renault, P. Estienny, etc.

et vitesse accrues des bâtiments de commerce d'autre part. Supposons un instant que l'on arrive à créer un sous-marin suffisamment protégé et armé, assez vaste pour contenir un équipage important, et, le cas échéant, un certain nombre de prisonniers, tout en lui conservant les qualités propres aux bâtiments submersibles : les navires de commerce n'ont plus aucune chance de succès dans une résistance armée opposée à un tel engin. Les bâtiments de commerce armés pour leur défense disparaissent ainsi, comme ils ont disparu au XIX^e siècle devant les premiers navires de guerre.

Depuis la guerre, le tonnage moyen des sous-marins a sensiblement augmenté et la France possède même un bâtiment unique au monde dans cette catégorie, le *Surcouf*, croiseur submersible armé de deux canons de 203 mm., calibre maximum autorisé pour les croiseurs de surface (15). Un tel navire peut, à coup sûr, se livrer à la guerre au commerce dans des conditions identiques à celles qu'observent les bâtiments de surface : il n'a plus rien à craindre de n'importe quel armement défensif. Et si l'amiral Castex, dans son célèbre article de la *Revue Maritime* de 1921, qualifie le croiseur submersible, au point de vue utilisation militaire de « mauvais sous-marin et mauvais porte-canon », il nous paraît juste d'ajouter que, pour la guerre au commerce, le croiseur-submersible serait au contraire une arme redoutable en même temps que plus loyale que les anciens sous-marins (16).

Mais nous sommes ici dans le domaine des hypothèses et l'état actuel de la technique ne nous permet pas de dire si dans un avenir rapproché les sous-marins, par leurs caractéristiques mêmes, seront aptes à observer toutes les règles traditionnelles du droit de la guerre maritime.

A défaut de cette dernière solution, nous n'apercevons plus qu'une autre attitude, plus radicale : puisque, d'après les règles existantes, il est impossible de donner une réponse acceptable au problème, et étant donnée la liaison intime qui existe entre

(15) Jusqu'au 1^{er} janvier 1937.

(16) Ce qui semble nous donner raison c'est l'émotion causée dans les milieux maritimes britanniques par l'apparition du *Surcouf*. La France s'est vue obligée de déclarer qu'elle renonçait à mettre en chantiers d'autres bâtiments du même type, et, à la Conférence Navale de Londres de 1936, le déplacement maximum des sous-marins a été limité à 2.000 t.

celui-ci et l'ensemble complexe des lois de la guerre maritime, ne convient-ils pas d'entreprendre une révision générale de ces lois ? Nous avons déjà indiqué combien la reconnaissance du principe de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer amènerait de simplifications. C'est dans cette direction, semble-t-il, que tous les efforts devraient tendre. Et, pourtant, consciemment ou inconsciemment, on semble se diriger sur une toute autre voie : celle de la suppression de la distinction des combattants et non-combattants. Il faut parler net : une telle position équivaudrait à la suppression pure et simple du Droit de la Guerre proprement dit.

*
**

SECTION III. — UNE SOLUTION D'ENSEMBLE : LA THÉORIE DE M. PETER MARTINI

Nous n'envisageons qu'une manifestation, mais très caractéristique et très originale, de cet état d'esprit qui conduit à la suppression, avouée ou implicite, de toutes les règles établies sur les rapports entre belligérants. C'est une théorie allemande récente, due au docteur Peter Albert Martini (17) et dont l'objet essentiel est de présenter un nouveau Droit de la Neutralité.

*
**

L'auteur distingue trois cas possibles de guerre : 1° guerre mondiale avec neutres faibles : la force sera maîtresse et ni les avions, ni les navires n'appliqueront les règles d'humanité;

(17) *Blockade im Weltkrieg et Reformvorschläge zum Seekriegsrecht*, dans « *Völkerrechtsfragen* », cahiers 36 et 39. Une thèse de doctorat, dont nous n'avons pas eu connaissance, vient d'être soutenue devant la faculté de Droit de Paris, sous la présidence de M. le Professeur Gidel, sur cette théorie. Son auteur est M. le commissaire de la Marine Gariel. Pour plus amples développements, cf. cet ouvrage.

2^e guerre localisée avec neutres puissants : un droit international n'est nullement nécessaire et les Déclarations de Paris et de Londres seront à nouveau mises en pratique. Supposons, par exemple, une guerre entre la Grèce et la Turquie : peut-on croire un instant que les Anglais laisseront torpiller leurs navires sans avertissement, ou admettront à leur égard la « pratique de Kirkwall » ? ; 3^e guerre dans laquelle les neutres et les belligérants sont sensiblement de force égale. C'est ici l'hypothèse la plus probable, et pour laquelle il est nécessaire d'envisager un nouveau droit de la guerre maritime.

Ce nouveau droit doit à la fois tenir compte des données techniques nouvelles, de la structure économique moderne des Etats, et abandonner la différence entre *combattants* et *non-combattants*, tout en accentuant la séparation entre *neutres* et *belligérants*.

I. — En ce qui concerne les belligérants, le nouveau droit de la guerre doit reposer essentiellement sur la propriété du navire et non de la cargaison. *Tous les navires de commerce belligérants doivent être armés, et recevoir, armés ou non, le même traitement que les navires de guerre.* Enfin, troisième idée, le principe « marchandise libre sur navire ennemi » est absurde et doit être supprimé. Il sera facile de distinguer le navire ennemi du navire neutre, car celui-ci sera peint entièrement d'une couleur facilement visible et tout navire qui serait peint sans droit courra le risque d'être traité en pirate.

II. — Quant au droit de la neutralité, sa pièce essentielle, dans l'ancien système, c'est la *contrebande de guerre*. Ce qui justifie la notion de contrebande, c'est que le neutre, lorsqu'il soutient un belligérant par ses envois de marchandises, cesse complètement d'être neutre. On a souvent aussi invoqué, avec Wehberg, la nécessité, mais, comme dans toutes les théories basées sur cette notion, il y a un envers et un endroit : la nécessité pour un belligérant d'arrêter les importations de son ennemi n'est pas supérieure à la nécessité pour le neutre de poursuivre son commerce. Quoi qu'il en soit, le droit de la contrebande est devenu une plaisanterie ; les listes de contrebande se sont peu à peu allongées et spécialisées, la liste libre n'a jamais été respectée, les Anglais ont supprimé la distinction de la contre-

bande absolue et conditionnelle : il faut en finir avec ces règles trop compliquées et qui exigent des officiers de marine des connaissances techniques telles qu'ils devraient être recrutés parmi les savants ou les commerçants.

Le nouveau droit de la neutralité doit reposer sur la distinction du « *commerce légitime* » et du « *commerce illégitime* » des neutres. Est qualifié de *légitime* le commerce des neutres avec les belligérants et le commerce des neutres entre eux, chacun dans la mesure où il avait lieu en temps de paix (chaque marchandise constituant un article de compte spécial). Constitue encore du commerce *légitime*, l'augmentation du commerce inter-neutre pour le neutre importateur qui apportera la preuve que cette augmentation est en rapport avec l'extension normale de ses besoins. Par contre, est *illégitime* le commerce neutre avec les belligérants dans la mesure où il dépasse les chiffres du temps de paix, de même que tout le commerce inter-neutre non justifié par une augmentation des besoins du neutre importateur. Enfin, le transport de fret pour un belligérant d'un port à un autre est aussi du commerce *illégitime*.

Le commerce légitime bénéficie seul de la peinture aux couleurs neutres et de l'immunité qui s'y attache : c'est la différence essentielle avec le commerce illégitime. Les navires neutres qui font du commerce illégitime demeurent quand même neutres et ils portent le pavillon neutre, mais ils sont exposés à être traités en ennemis par les belligérants dont ils soutiennent les ennemis. Il n'y a pas là de rigueur particulière si l'on considère que les neutres qui acceptaient d'assister un belligérant se mettaient sous la protection de ses convois, et renonçaient ainsi à la majeure partie des bénéfices de leur qualité de neutres. Par contre, le commerce légitime, celui qui n'a aucun rapport avec la guerre, jouit d'avantages considérables par comparaison avec les anciennes règles. La nouvelle réglementation signifie pratiquement la complète liberté des mers pour le commerce légitime. Celui-ci, pour prix de cet immense avantage, créera de lui-même toutes les organisations de contrôle nécessaires. Pour fixer les limites du commerce légitime et illégitime, de même que pour veiller à la stricte application des peintures protectrices, des organisations de contrôle seront créés en pays neutres, et avec cette particularité que ce seraient non plus des organismes de belligérants, mais de neutres, où les représen-

tants des belligérants n'auraient que voix consultatives. Le rôle de ces derniers se réduirait d'ailleurs à attirer l'attention des neutres sur les infractions constatées et à garantir la publicité des mesures adoptées.

Quant à l'Etat neutre lui-même, il n'est nullement obligé de se préoccuper du commerce illégitime de ses sujets, et on ne peut lui reprocher aucun manquement à sa neutralité s'il n'édicte pas de mesures de surveillance ou de restriction. Mais il doit reconnaître au belligérant le droit de prendre des mesures de représailles (saisie, boycottage, etc.) contre ses ressortissants qui s'adonnent au commerce illégitime : que seuls les Etats, et jamais les personnes, puissent manquer à la neutralité, c'est en effet une conception qui, sinon juridiquement, du moins politiquement, est dépassée par les faits. Le commerçant, la firme, la compagnie de navigation, qui poursuivent un commerce illégitime connaissent cette illégitimité, puisqu'ils ne reçoivent aucune autorisation de l'organisme neutre de contrôle et se mettent sciemment dans l'état d'assistance à un belligérant; ils ne peuvent et ne doivent donc pas se plaindre s'ils souffrent du fait du belligérant ennemi. Le risque considérable qui s'attache au commerce illégitime s'incorpore dans le prix des marchandises et trouve ainsi sa compensation. Et seul celui qui veut tirer un bénéfice de la guerre s'expose au risque; ceux qui ne se mêlent pas de la guerre ne courent aucun danger. Dans la Grande Guerre, les navires norvégiens qui envoyaient du poisson en Espagne, les bâtiments espagnols qui transportaient des oranges en Norvège étaient souvent torpillés, alors que les livraisons américaines d'armes ou de munitions parvenaient souvent sans dommage. Avec le nouveau système, on évite de telles anomalies : le but du droit international ne peut être de soustraire aux risques de guerre ceux qui viennent se mêler de la guerre.

Une autre disposition doit encore accentuer la différence entre neutres véritables et ceux qui assistent un belligérant : *le droit de résistance sera refusé aux navires neutres se livrant au commerce illégitime*. En un certain sens, ils seront donc moins bien traités que les belligérants. Au bout de très peu de temps, le navire neutre sera conduit, par la force des choses, à passer du côté d'un des belligérants dont il prendra le pavillon : il deviendra ainsi semblable à un navire de guerre, le belligé-

rant l'armera et mettra à son bord une équipe de protection. L'équipage neutre qui voudra rester le pourra, mais partagera tous les risques.

Dans tout cela, l'Etat neutre n'intervient pas depuis le transfert de pavillon. Son seul devoir, c'est de ne pas protéger ses navires qui font du commerce illégitime : s'il favorise un mélange ou un abus des couleurs, il commet alors un acte contraire à la neutralité et il devra admettre que le belligérant traite tous ses navires de commerce, quels qu'ils soient, de la même manière.

A titre de sanction, la cargaison des navires qui auront porté abusivement la peinture protectrice devra être comptée pour le triple ou le quadruple dans le contingent de commerce légitime permis au neutre. Si un belligérant rencontre ainsi un navire qui porte les couleurs irrégulièrement, le fait doit être notifié par le représentant de la Puissance belligérante à l'organisme neutre de contrôle, qui en tient compte dans la proportion signalée. L'intérêt du commerce légitime à éviter cette forte réduction, et la rivalité commerciale des pays neutres, assureront une surveillance consciencieuse des couleurs.

Les navires de commerce neutres devront être visités en mer, et la chose devient facile puisqu'ils peuvent stopper sans danger; le belligérant se bornera d'ailleurs à n'en visiter que de temps en temps, pour s'assurer qu'il n'est fait aucun abus des couleurs neutres.

Pour le reste, les navires de guerre belligérants mènent la guerre commerciale uniquement contre leurs ennemis et contre le commerce neutre illégitime, c'est-à-dire les navires sans les couleurs « légitimes ». Le plus gros effort, dans cette guerre économique, passe de la mer sur terre. Bien plus : tout le soin de cette guerre revient, non plus au belligérant, mais au neutre, qui accepte volontiers cette tâche à cause des avantages qu'il en retire. Il n'y a plus alors d'inégalité injuste entre belligérants et neutres sur le terrain économique. Aux controverses entre Etats se substituent les discussions internes entre représentants des intérêts légitimes et des intérêts illégitimes, et les sanglantes péripéties de la guerre commerciale sont alors remplacées par des discussions inoffensives de Conférences et de Commissions.

III. - Le nouveau droit comporte enfin une sorte de *blocus*

permettant au belligérant qui veut s'en donner la peine d'empêcher même le commerce légitime des neutres. Il ne s'inspire pas du blocus ancien, aussi antique qu'impraticable, ni de la théorie anglaise de blocus général. C'est, si l'on veut, un blocus par « zone de guerre », mais il ne s'agit pas ici de la zone de guerre utilisée dans la guerre mondiale, elle est une arme beaucoup plus puissante que l'ancienne, en même temps qu'elle offre pour les neutres plus de garanties.

L'idée essentielle est que la nouvelle zone constitue avant tout un espace très dangereux, dans lequel il ne peut être question ni de stopper, ni de ralentir. On peut donc y couler sans avertissement les neutres qui font du commerce légitime; *a fortiori* pourra-t-on tirer dans cette zone sur tous les autres navires. Les passagers et les équipages ne seront sauvés que dans la mesure où les nécessités de la guerre le permettront. Mais, d'un autre côté, pour éviter tout arbitraire, la zone doit être soumise à l'ancienne règle de l'*effectivité* du blocus, et en rendant au mot « effectivité » son vrai sens, c'est-à-dire « réellement tenu » et non pas « produisant un effet » comme on l'a dit souvent. C'est cette idée de mise en avant des forces qui traduit la notion d'*effectivité* dans la Déclaration de Paris.

Si l'on combine la notion de zone de guerre et la règle de l'*effectivité*, on constate tout d'abord que le blocus par sous-marins est impossible: on peut en effet contrôler si les sous-marins sont réellement à leur place, et d'ailleurs il en faudrait un trop grand nombre. Pour la même raison, le blocus par avions doit être également prohibé. La seconde conséquence est que la zone bloquée consiste uniquement en d'étroites *ceintures de blocus*, correspondant au minimum de déploiement de forces par unité de surface. Ces ceintures doivent faire l'objet de notifications, avec leurs limites exactes. Le droit du blocus ne doit pas s'appliquer en dehors d'elles, et il faut aussi abandonner la théorie du voyage continu.

Du fait que les routes maritimes des neutres ne sont que peu ou pas modifiées par ces zones, du fait de la non-application de la théorie du voyage continu, du fait que les ceintures de blocus ne peuvent à aucun endroit empêcher l'accès des côtes neutres, le commerce neutre, et surtout le commerce inter-neutre est dégagé de toute entrave. C'est le grand avantage de cette nouvelle théorie du blocus.

Sans enlever aux belligérants l'arme de la guerre commerciale, ce projet améliore nettement la situation des Neutres; d'autre part le nouveau droit de la guerre qu'il prévoit est beaucoup plus rigoureux que dans toutes les autres théories. D'un côté, les belligérants reçoivent donc des armes puissantes, de l'autre, les Neutres sont assurés d'une protection effective.

Les sous-marins peuvent torpiller sans avertissement, les navires armés peuvent faire usage de leurs armes, même pour l'attaque. La tâche de l'officier de marine est évidemment simplifiée. Il n'a plus besoin de consulter des ouvrages de droit, tout combat intime entre les ordres militaires et les principes juridiques est supprimé. Il n'a plus à se demander : « Vais-je déclencher une nouvelle guerre si je lance ma torpille ? » Il sait qu'un navire peint aux couleurs neutres est certainement un neutre véritable; aussi ne l'arrêtera-t-il que très rarement, et sans risquer de tomber dans un piège...

Ce projet, par l'absolue séparation qu'il pose entre *belligérants*, ou *gens qui entretiennent la guerre*, et *vrais neutres*, a essentiellement pour but d'empêcher la guerre de se développer. Pour combattre un incendie de forêts, on creuse des fossés, des vides : il faut agir de la même manière pour éviter un conflit mondial.

*
**

La théorie de M. Martini a un grand mérite, celui de s'être constamment placée sous le signe des réalités en faisant son profit des expériences de la dernière guerre. Nous voulons dire par là qu'elle est réalisable et applicable dans un conflit futur. Mais nous la croyons néanmoins très dangereuse. Ce n'est pas ici le lieu de discuter les difficultés pratiques auxquelles se heurterait l'application de ces nouvelles mesures concernant la neutralité. Nous ne pouvons que poser un point d'interrogation sur la possibilité ou l'efficacité des organismes neutres de contrôle, du système de peinture des navires, du principe de respect dû au commerce légitime.

Mais nous ferons tout d'abord sur cette théorie une remarque d'ordre général : dans quelle partie traite-t-elle du « droit

de la guerre » proprement dit, c'est-à-dire des relations entre belligérants ? Nous n'avons trouvé au cours de l'exposé des idées de M. Martini, aucune restriction aux droits des belligérants entre eux. Tout au plus quelques dispositions inquiétantes : « le bâtiment de commerce ennemi qui se sera camouflé aux couleurs du commerce neutre légitime sera considéré comme pirate » ; dans le cas du blocus, « les passagers et les équipages des navires ne seront sauvés que si les circonstances de la guerre le permettent... » En réalité, cette théorie aboutit à nier purement et simplement ce que nous appelons « droit de la guerre » par opposition au « droit de la neutralité » : c'est consacrer en fait le règne de la force brutale. Tous les procédés deviennent permis ; tout ce qui est ennemi devient exposé à la destruction : bâtiments de guerre, bâtiments auxiliaires, bâtiments armés pour leur défense, bâtiments pacifiques, toutes ces expressions deviennent sans signification. Pour notre part, nous nous refusons donc à considérer cette théorie comme un progrès : telle qu'elle se présente, c'est plutôt un retour vers la barbarie.

Et nous ne voudrions pas clore ce chapitre sans attirer l'attention sur les dangereuses conséquences de la conception de la guerre moderne comme « guerre totale ». M. Paul-Boncour, rapporteur d'un projet de loi français, discuté en 1925, sur l'organisation en France du régime de la « Nation armée » en donne une définition saisissante : « Guerre de peuples, conflit mondial, guerre d'effectifs, guerre de matériel, guerre scientifique, guerre totale bouleversant l'univers, abolissant l'antique distinction entre les civils et les militaires, les jetant tous dans la lutte sous des formes diverses, et ne choisissant plus ses victimes, suspendant l'activité productrice pendant des années, et ne l'orientant qu'en vue des œuvres de mort, telle est la guerre moderne ». Dans une pareille conception, on peut se demander s'il y a encore place pour le droit de la guerre, et s'il n'est pas préférable de se borner à « creuser des fossés » comme fait M. Martini. Nous voulons croire que le Monde n'en est pas encore là, et nous avons tenu à affirmer que toute organisation, toute théorie dans laquelle est abandonnée explicitement ou implicitement la distinction des combattants et des non-combattants, base du droit de la guerre, doit être considérée comme une régression, et, à ce titre, condamnée sans hésitation.

APPENDICE

ETUDE PARTICULIÈRE DE L'ARMEMENT DÉFENSIF DES BATIMENTS DE COMMERCE EN FRANCE

A la déclaration de guerre, rien n'avait été prévu, en France, pour la protection individuelle des bâtiments de commerce. Pendant près de trois ans on se contente de solutions empiriques, tellement il semble difficile d'obtenir un plan d'ensemble de tous les organismes intéressés : groupements d'armateurs, groupements de capitaines, Marine, Guerre, Affaires Etrangères... C'est en 1917 seulement, que l'armement des navires marchands fut organisé sur des bases rationnelles. Récemment, on s'est préoccupé d'éviter, dans ce domaine, une improvisation toujours dangereuse, et deux projets de lois ont été déposés au Parlement, pour préparer, dès le temps de paix, l'armement défensif des bâtiments de commerce.

*
**

§ 1. — 1914-1917 : les hésitations ; l'organisation progressive (1)

En France, le discours de M. Winston Churchill à la Chambre des Communes, en mars 1913 (2), ne paraît avoir suscité qu'un émoi très relatif. Pourtant, le Ministre de la Marine demande, le 10 novembre, à notre attaché naval à Londres, de lui faire connaître « quel est, en droit international, le statut des navires marchands armés défensivement ». La réponse revêt naturellement un caractère imprécis, car « les idées sont loin d'être formées sur ce point ».

(1) Commandant Laurens : *Le blocus et la guerre sous-marine*. — *La guerre sous-marine*, 3^e partie, tome I.

(2) Cf. *supra*, chap. II.

Néanmoins, quelques mois plus tard, le ministre des Affaires étrangères ayant demandé l'avis de la Marine sur ce sujet, le Chef d'Etat-Major général répond, le 23 avril 1914 : « C'est le droit de tout navire de commerce de recevoir, même en temps de paix, un armement. C'est son droit de faire emploi de ces armes, les hostilités déclarées, contre un bâtiment belligérant, sous la condition expresse qu'il n'en use que pour sa propre défense. Ce droit ne peut être contesté : il est légitime du fait que la propriété privée n'est pas protégée sur mer comme elle l'est sur terre, qu'elle est au contraire de bonne prise. Le droit de défense est un droit naturel qui ne pourrait être supprimé que par un texte formel, et, dans l'espèce, ce texte n'existe pas ». Mais pratiquement, comme la résistance armée conduirait à la destruction du navire marchand, l'armement défensif semble en définitive présenter plus d'inconvénients que d'avantages : aussi convient-il de rester dans l'abstention.

Dans les premiers mois de guerre, et jusqu'en mars 1915, la flotte de commerce française est peu touchée et ne perd que deux bâtiments : l'*Amiral-Ganteaume* et la *Ville-de-Lille*. En mars, la perte successive de trois bâtiments, coulés par sous-marins dans la Manche cause une certaine émotion, parmi les capitaines du commerce. Le Comité central des Armateurs adresse alors au ministre, le 12 avril, une demande de permettre aux vapeurs français de porter un armement défensif, quand leur trafic les conduit dans des parages où ils sont exposés à rencontrer des sous-marins ennemis.

Après avoir étudié la question, l'E. M. G. envoie au ministre un rapport proposant d'armer d'un canon de 47 une quarantaine de navires fréquentant la Manche et la Mer du Nord. Ce rapport prévoit les objections possibles, et en particulier celle-ci : « Il sera toujours loisible aux sous-marins allemands, lorsqu'ils se seront aperçus que la plupart des navires de commerce sont armés, de les attaquer en plongée sans avertissement préalable », mais peut-on répondre, « une telle façon de procéder ferait rapidement baisser leurs approvisionnements en torpilles, et diminuerait en outre le danger couru ». Le ministre, M. Auggagneur, décide qu'il n'y a pas lieu néanmoins de donner suite au désir des armateurs, qui n'est d'ailleurs pas unanimement partagé. Il estime que l'attaque à la torpille, en plongée, par les sous-marins, qui serait la conséquence de l'armement des

navires, entraînerait plus sûrement la perte des équipages. D'autre part, les Services seraient incapables, sous peine d'être démunis complètement de canons de 47, de fournir cet armement.

A la suite de nouvelles instances des armateurs, l'E. M. G. est chargé de se renseigner sur l'armement des navires de commerce en Angleterre. Notre attaché naval à Londres fait connaître qu'au 12 juin 1915, 119 bâtiments anglais au long cours étaient armés d'un canon de 4,7 pouces (11,93 cm.) et 117 charbonniers ou caboteurs étaient armés d'une pièce de 12 livres (76,6 mm.); ces pièces sont uniformément montées à l'arrière, et ont deux marins de l'Etat comme servants. Des dispositions ont été prises pour qu'un même canon serve à plusieurs navires : par exemple, les paquebots de la Compagnie P. O. (Peninsular Oriental), allant dans l'Océan Indien, ne sont armés qu'entre l'Angleterre et Gibraltar, et 5 canons suffisent ainsi pour armer 22 navires. Les résultats sont encourageants : sur 7 navires qui ont utilisé leur armement, 6 ont obligé le sous-marin à plonger ; un seul a été sérieusement avarié, mais aucun n'a été torpillé sans avertissement. Ces considérations ne semblent pas décisives à M. Augagneur, qui, dans une circulaire du 29 juillet, s'exprime ainsi : « ...Après l'étude de la question, j'estime que cet armement présenterait plus d'inconvénients que d'avantages, et qu'il est préférable de ne pas en munir les bâtiments de commerce français ».

En septembre 1915, les destructions opérées en Méditerranée par les sous-marins allemands rendent plus pressantes les demandes de certains armateurs. A la suite d'une note du sous-secrétaire d'Etat à la Marine Marchande, et après avoir pris connaissance d'un projet de défense des navires de commerce en Méditerranée, établi par l'agent général de la Compagnie Générale Transatlantique à Marseille, le Ministre donne l'ordre, le 29 septembre que *tous les bâtiments transportant des troupes* soient armés de deux canons de 47, avec des servants pris dans la Marine de guerre. Des canons sont demandés au Service de la Guerre : d'autres sont prélevés sur l'armement des chalutiers de la mer du Nord. Les attachés navals à Rome et à Washington sont invités à rechercher des pièces de 55 à 105, montées sur affûts de bord.

Lorsque l'amiral Lacaze prend le portefeuille de la Marine,

le 30 octobre 1915, le premier soin de l'amiral Ronarc'h, chargé par lui de l'organisation générale des patrouilles et de la défense contre les sous-marins, est de faire décider, le 19 novembre, l'extension de l'armement à *tous les bâtiments réquisitionnés*; ces navires seront en même temps pourvus du personnel militaire nécessaire à la manœuvre de la pièce de bord. En attendant que l'on ait trouvé assez de canons pour armer les autres navires, il est également décidé que tous les bâtiments à vapeur de la flotte commerciale en service, réquisitionnés ou non, seront munis d'un nombre de fusils variable avec l'effectif de l'équipage, et de 100 cartouches par fusil délivré.

Ce faible armement pouvait avoir pour effet d'obliger les sous-marins à attaquer en plongée à la torpille, ou tout au moins, à augmenter, dans une certaine mesure, la distance de l'attaque en surface, au canon. De toute manière, il paraît très vite insuffisant, surtout en Méditerranée, où l'émotion causée par les premières opérations des sous-marins allemands a été considérable. A Marseille, les équipages refusent d'embarquer sur des navires sous prétexte qu'ils ne sont pas pourvus de canons.

La Fédération des capitaines au long cours adresse alors aux membres de la Commission de la Marine de Guerre, à la Chambre des Députés, une lettre proposant les mesures suivantes : « 1° Armer tous les navires de commerce destinés à traverser les zones dangereuses de quelques pièces de canons d'assez longue portée, et d'une douzaine de fusils ; embarquer trois canonnières et une dizaine de marins de l'Etat; 2° Installer sur chaque navire un poste de T.S.F.; 3° Laisser le navire ainsi armé à la libre disposition de son armateur pour effectuer ses voyages ordinaires et continuer ses opérations commerciales ». La lettre ajoutait que les bâtiments armés seraient aptes à se défendre efficacement contre les sous-marins, et pourraient également saisir ou détruire les ravitailleurs de ces sous-marins. Elle faisait ressortir l'avantage qu'en retirerait la Marine de Guerre qui n'aurait plus à être chargée des escortes.

L'augmentation du calibre de l'artillerie de défense était déjà à l'étude à l'E.M.G. de la Marine; dès le mois de novembre on avait songé à l'utilisation des canons de campagne de la Guerre, et un nouvel affût de bord était étudié par la Direction de l'artillerie. Des canons de 47 et de 65 étaient aussi dé-

barqués des torpilleurs, des croiseurs et des cuirassés. Mais la dernière des suggestions présentées par les armateurs n'est pas considérée comme une mesure immédiatement réalisable, au moins en tant que système.

L'idée est toutefois retenue par le Commandant en chef de l'armée navale : il écrit, le 17 décembre, que, le convoiage étant pénible pour les torpilleurs, déjà fatigués, il conviendrait d'armer le plus tôt possible les *paquebots d'Algérie*, pour leur permettre de naviguer sans escorte.

Après consultation des Compagnies de navigation intéressées, le Ministre décide, le 20 décembre, qu'un certain nombre de paquebots seront désignés pour effectuer un service régulier entre Marseille, d'une part, et Oran, Bizerte, Alger et le Maroc, d'autre part. Pour éviter leur convoiage, ils recevront un armement important : 4 canons de 47 ou de 57, et 50 fusils. Un détachement de dix marins y sera embarqué, sous le commandement d'un officier de marine, remplissant à bord les fonctions de commissaire du gouvernement ; les troupes passagères fourniront le personnel nécessaire à l'armement des fusils. Bientôt (4 janvier 1916) cet armement est renforcé par l'adjonction de deux mitrailleuses par bâtiment. La mesure est étendue en même temps à tous les navires assurant les services postaux ou simplement commerciaux entre la France et l'Afrique du Nord : tous recevront artillerie et personnel au fur et à mesure des disponibilités : ils ne seront plus convoyés désormais. Une circulaire du 29 décembre 1915 contient les dispositions administratives concernant les marins embarqués sur les navires de commerce pour le service de l'artillerie. Les dépenses de solde, d'entretien et de rapatriement de ce personnel restent à la charge de la Marine ; les frais de nourriture à bord sont seuls à la charge des armateurs.

A cette même date du 29 décembre, des Instructions sont adressées, par la Marine et la Guerre, aux officiers de marine embarqués sur les paquebots armés. Ces instructions, signées du général Galliéni et de l'amiral Lacaze, sont ainsi rédigées : « Un officier de marine du cadre actif est embarqué à bord de chacun des paquebots assurant des transports de troupes entre la France et l'Afrique du Nord, pour y remplir les fonctions de Commissaire du Gouvernement, organiser la défense du na-

vire contre les sous-marins et en prendre le commandement en cas d'alerte ou de combat.

« Dès son arrivée à bord, l'officier qui, par son grade ou son ancienneté, est appelé aux fonctions de commandant d'armes (pour les détachements transportés sur le paquebot), entrera en relations avec le commissaire du gouvernement, et mettra à sa disposition le nombre d'officiers, de sous-officiers et de soldats qui lui sera nécessaire pour compléter l'armement des canons, assurer le service des mitrailleuses embarquées en permanence ou transportées par les troupes passagères, et constituer un détachement de mousqueterie avec les 50 fusils que le navire possède.

« L'organisation des services de veille, de ronde et de combat est réglée par l'officier de marine commissaire du gouvernement, qui a la responsabilité de l'utilisation du personnel et des armes... En cas d'alerte ou de combat, l'officier de marine prenant le commandement, le commandant d'armes doit se considérer dès lors comme étant un véritable navire de guerre, et veiller à l'exécution par les troupes de tous les ordres donnés par le commandant ».

Cinq paquebots de la ligne d'Algérie-Tunisie sont armés, d'après ces dispositions, avec des pièces de 47 et 57. En février 1916 on en ajoute un sixième pour l'Algérie, et deux pour le Maroc.

A la même époque, seuls les paquebots de la Méditerranée sont armés, et uniquement avec un canon de 47. Cette première mesure est étendue, le 24 janvier 1916 aux paquebots faisant le service de Bordeaux à Dakar. Tous les courriers d'Extrême-Orient reçoivent également un canon à Marseille, et le débarquent à Port-Saïd. Mais les Compagnies de navigation réclament avec insistance pour leurs paquebots, le même armement que celui qui a été prévu pour les transports de troupes. La Compagnie de Navigation Mixte, M. Brousse, député, puis le Ministre de la Guerre, représentent à la Marine que le port de Marseille est très encombré par les nombreux détachements de troupes qui tous utilisent ce port; il y aurait intérêt à confier une partie de ces embarquements et débarquements aux paquebots partant de Port-Vendres, donc, à armer deux de ces bâtiments dans les mêmes conditions que les six de Marseille. La Marine répond qu'elle consent à doter ces deux paquebots d'un

canon de 57 en plus de leur 47; elle demande à la Guerre d'y ajouter deux mitrailleuses par bateau, ce qui est aussitôt accordé. De plus la Marine ne pouvant donner l'instruction nécessaire à l'équipage commercial, la Guerre cède des soldats mitrailleurs pour le service de toutes les pièces embarquées jusqu'à ce jour.

Devant ces demandes nouvelles, qui menacent de s'étendre d'une façon trop considérable pour les moyens de la Marine l'E. M. G. adresse, le 17 juin 1916, un rapport au Ministre sur la situation aux points de vue du matériel et du personnel. Ce rapport fait notamment ressortir que huit lieutenants de vaisseau sont pris par les paquebots armés, à un moment où la Marine a grand besoin d'officiers de ce grade. Depuis cinq mois que ce régime est en vigueur, les capitaines des paquebots ont pu se mettre au courant du service et ils doivent être aptes maintenant à assumer les fonctions exercées à bord par le Commissaire du Gouvernement. L'E.M. G. propose, en conséquence, de reprendre ces officiers, et d'embarquer à leur place, sur chaque bâtiment, un quartier-maître suffisamment apte à diriger le tir des canons et à assurer la discipline des marins embarqués. Un des lieutenants de vaisseau débarqués serait conservé comme « Inspecteur des Services Militaires » avec résidence fixe à Marseille, auprès de l'amiral commandant la Marine; il effectuerait périodiquement, sur les paquebots en question, des voyages qui lui permettraient de se rendre compte du bon fonctionnement du service.

Le Ministre fait siennes ces propositions, et sa décision fait l'objet de la Circulaire du 30 juin 1916 : c'est un pas de plus vers l'organisation rationnelle.

En même temps, vers le milieu de 1916, la Marine tend de plus en plus vers *l'armement général de toute la flotte de commerce*. On supplée tant bien que mal à la pénurie d'artillerie: les pièces de 47, 65 et 10 cm., en réserve dans les arsenaux, sont remises en état; 12 canons de 75 sont enlevés au *Danton*, 52 canons de 65 sont pris sur des croiseurs et des torpilleurs, 300 canons de 47 sont débarqués de navires de toutes catégories; de nombreux 57 sont achetés en Italie et au Japon. Il importe d'agir vite, car les torpillages se multiplient.

Toutefois, l'armement reste encore facultatif. Les demandes des armateurs sont adressées au ministre de la Marine, dont

les Services restent juges de l'opportunité de l'armement. En fait, les demandes sont accordées « dans les limites des disponibilités en canons et en personnel » ; d'autre part, la Marine choisit elle-même le calibre de la pièce à embarquer, qui est montée par des spécialistes dans tous les ports militaires, ainsi qu'à Bordeaux, Le Havre et Marseille.

En juin 1916, le président du Comité Central des Armateurs se fait auprès du ministre l'interprète d'un certain nombre de capitaines et d'armateurs, demandant un renforcement des moyens de défense des navires déjà armés ; ils attribuent à la faiblesse du canon de 47 la destruction par sous-marins de la *Mira* et du *Languedoc*, dont les capitaines ont été faits prisonniers. Le ministre répond que les navires ont été armés le plus rapidement possible, avec les matériels immédiatement disponibles ; l'efficacité du canon de 47 a été suffisamment mise en lumière au cours de certaines attaques (*La Plata*, *Ville-de-Madrid*), chaque fois que les capitaines ont su l'utiliser avec décision. Par ailleurs, le renforcement de l'artillerie est à l'étude.

En effet, dans les semaines qui suivent, la Guerre délivre quelques canons de 95 et de 10 cm., puis fournit des 75 et 90 de campagne. Pour ces derniers, on devait rapidement s'apercevoir que, pour des raisons techniques, leur emploi était en fait impossible à bord des navires, surtout sans affût spécial. On étudie donc un nouvel affût, et, le 3 novembre 1916, les prévisions s'avèrent assez favorables pour que le ministre puisse annoncer au président du Comité des Armateurs son intention d'armer toute la flotte de commerce, y compris les voiliers ; il le prie, en conséquence, d'inviter les armateurs à réclamer cet armement pour leurs navires : c'est alors l'armement virtuellement obligatoire.

Au 15 mars 1917, tous les navires de commerce français sont armés, à l'exception d'une dizaine de petits vapeurs de moins de 1.000 tonnes. On envisage maintenant, grâce aux progrès techniques et à l'active construction des nouveaux affûts modèle 1916, un armement généralisé à deux canons. Mais, à cette date, entre en jeu un élément nouveau : le service d'A.M.B.C. (Armement Militaire des Bâtiments de Commerce).



§ 2. — 1917-1918 : *Système définitif; l'organisation de l'A.M.B.C.*

Devant l'importance prise par le problème de l'armement des bâtiments de commerce, une circulaire ministérielle de janvier 1917 confie à deux lieutenants de vaisseau une enquête à effectuer dans les principaux ports de commerce, pour « unifier les méthodes et signaler les défauts constatés sur ce point ». A la suite des rapports de ces deux officiers, la circulaire du 24 février 1917 décide la création de « Centres d'Armement Militaire des Bâtiments de Commerce » ou *Centres d'A.M.B.C.*

Dans chacun de ces centres, il y aura lieu d'assurer : « le casernement et l'instruction militaire des marins de l'Etat embarqués sur les navires de commerce, étant entendu que ces marins devront indistinctement débarquer aussitôt le navire arrivé à son port de destination, et ne retourner à bord que le jour du départ, hormis le cas où la durée de la relâche ne devrait pas excéder vingt-quatre heures;

« la visite du navire à l'arrivée et au départ, en vue de juger de l'état d'entretien du matériel et de l'aptitude du personnel à l'utilisation des pièces, et pour faire diriger, sans retard et en ordre, le personnel militaire sur le casernement ou sur le bord;

« l'instruction militaire du personnel à terre pour le mettre à même de servir correctement l'artillerie, d'entretenir le matériel et les munitions, d'utiliser les appareils fumigènes et les fusées d'alerte, et d'exécuter et interpréter correctement et rapidement les signaux à bras français ou anglais;

« des conférences auxquelles devront assister les capitaines, les officiers de la marine marchande et les gradés chefs de tir, pour les initier aux principes qu'ils doivent connaître pour l'utilisation de leur artillerie et l'emploi tactique des appareils fumigènes;

« l'instruction du tir à la mer, sur un des bâtiments de l'arrondissement (maritime) qui sera outillé à cet effet s'il ne l'est déjà, et sur lequel devront embarquer, pour l'exécution

des tirs réels d'instruction, les officiers du commerce désignés pour diriger le tir de l'artillerie sur leur bâtiment, et les gradés chefs de tir;

« le service des munitions, le service des réparations, le service de l'armement... »

L'organisation de l'A.M.B.C. est mise au point et complétée par les circulaires des 12 et 22 mars et du 16 avril 1917. Elle comprend les organes suivants :

I. — A l'Etat-Major Général, un service d'inspection, ayant une mission de contrôle permanent, désigné sous le nom de *Service de l'Inspection permanente des A.M.B.C.* Son but est d'assurer dans tous les ports l'unité de doctrine et de méthode indispensable, et aussi de proposer sans retard les mesures propres à résoudre promptement les difficultés locales qui lui lui auront été signalées au cours de ses tournées d'inspection par les Préfets maritimes ou les Commandants de la Marine.

II. — Dans chaque arrondissement maritime, et dans la zone des Armées du Nord, on rencontre deux échelons :

En premier lieu, une *Sous-Inspection* (plus tard désignée sous le nom d'*Inspection d'arrondissement*), placée sous l'autorité directe du Commandant en chef, c'est-à-dire du Préfet maritime, et dirigée effectivement par un officier canonier. Ce service a de nombreuses missions : organiser les centres d'A.M.B.C.; se tenir en relations avec les armateurs de la région pour ce qui concerne les questions relatives à leur service; faire aux capitaines de bâtiments de commerce des conférences destinées à transmettre et à commenter les mesures de défense adoptées; diriger et contrôler l'instruction au tir des officiers de la marine marchande; proposer sans retard, au Préfet maritime sous l'autorité directe duquel le service est placé, les solutions propres à résoudre rapidement les difficultés locales signalées par les centres d'A.M.B.C. et les Commandants de la Marine.

Au second échelon, dans chaque port important du littoral, on trouve un *Centre d'armement militaire des bâtiments de commerce*. Le centre d'A.M.B.C. forme un service autonome commandé par un officier de marine; il est placé sous l'autorité du Major Général dans les ports militaires, du Commandant de la Marine dans les ports de commerce. Ces centres assurent l'encadrement, la formation et l'entraînement de tout le per-

sonnel militaire de l'A.M.B.C., l'instruction des officiers de la Marine marchande en vue de la défense contre les sous-marins, la surveillance, l'entretien, les réparations courantes et la mise au point des matériels embarqués sur les navires de commerce, conformément aux principes posés par l'Inspection permanente, etc...

Plusieurs autres circulaires postérieures s'efforcent d'améliorer le système sur des points de détail. On cherche notamment à grouper et à coordonner le mieux possible les divers services maritimes organisés dans les ports sur l'initiative des divers bureaux de l'E.M.G. et qui tendent à vivre dans une certaine indépendance les uns vis-à-vis des autres; ils ont pourtant tous le même objet, la protection de la navigation commerciale (3). Des centres d'A.M.B.C. sont également créés hors de France, à Port-Saïd, Salonique, Dakar, Fort-de-France, New-York et Rio-de-Janeiro.

La France a aussi armé un certain nombre de bâtiments étrangers. La circulaire ministérielle du 10 juillet 1917 spécifie que la Marine s'est engagée à armer les vapeurs alliés et même neutres, moyennant l'autorisation préalable du gouvernement intéressé dans chaque cas d'espèce. La circulaire du 4 août 1917 complète la précédente en ce qui concerne le personnel : si le bâtiment appartient à un pays allié, le port qui installe l'artillerie pourra embarquer du personnel lorsque l'Etat du pavillon ne se trouvera pas en mesure d'en fournir; si le bâtiment navigue sous pavillon neutre, aucun personnel français ne doit y être embarqué.

En novembre 1916, la Marine avait ainsi armé deux navires anglais, l'*Ingoma* et le *Figuig*. Ce dernier, qui faisait le service de Bordeaux au Maroc, avait reçu deux canons, dont un à l'avant: cette circonstance particulière devait d'ailleurs occasionner des objections de l'ambassade britannique à Paris. En décembre 1916, il est convenu que les bâtiments anglais de passage à Brest ou à Saint-Nazaire pourront être armés dans ces ports; une

(3) Dans un seul port, on pouvait, en effet, trouver jusqu'à huit organismes s'y rapportant : Commandant de la Marine, Commandant des patrouilles, Police de la navigation, Bureau maritime de renseignements, Routes, A.M.B.C., T.S.F., officiers chargés des engins de sauvetage.

circulaire invite les autorités à préparer les matériaux nécessaires pour que ces travaux puissent être effectués le plus rapidement possible. Finalement, en 1918, l'Amirauté décide de faire armer les navires affectés aux services français par des canons de 4 pouces. Les ports de la Manche et de l'Océan sont invités à effectuer ces travaux avec les matériels qui seront envoyés d'Angleterre, sous la surveillance d'un agent technique anglais qui en suivra le montage. En revanche, il est convenu que certains navires français, devant effectuer en Angleterre des réparations de quelque durée, en profiteront pour recevoir les matériels envoyés de France, les frais d'installation étant payés par l'Amirauté et réglés ensuite par voie d'entente entre Gouvernements.

Des moyens de défense ont été aussi demandés par le gouvernement grec. Le 20 septembre 1917, le ministre des Affaires étrangères transmet à la Marine une dépêche du ministre de Grèce à Paris, demandant que les bâtiments de commerce *grecs* soient munis par nos soins de toutes les armes défensives données aux autres navires alliés. La Marine fait observer à juste titre que les belligérants ne pouvant régulièrement combattre que sous leur propre pavillon, les matelots français embarqués sur les navires grecs pour servir les pièces se trouveront dans une situation mal définie, qui pourrait servir de prétexte à l'ennemi pour exercer contre eux les mêmes rigueurs que contre le capitaine Fryatt. Au contraire, leur situation deviendrait parfaitement régulière si le Gouvernement hellénique précisait son caractère de belligérant dans une déclaration officielle, ou si, tout au moins, il faisait connaître officiellement sa décision d'armer les navires de sa flotte commerciale. Toutefois, étant donnée l'urgence des mesures à prendre, le ministre, vers la fin d'octobre 1917, avise les ports que les bâtiments grecs affectés à un service régulier pour la France seront armés dans les mêmes conditions que les navires alliés en ce qui concerne le matériel d'artillerie, la T.S.F. et le personnel. En attendant que les marins grecs, qui ont été instruits par le centre d'A.M.B.C. de Toulon, soient formés, le personnel embarqué pour l'armement sera constitué par des marins français.

La Marine française a encore armé, sur la simple demande des capitaines, un certain nombre de vapeurs *belges* et *portu-*

gais. Comme l'indique le ministre dans une lettre du 2 mai 1918 à notre attaché naval à Lisbonne, « l'armement défensif des vapeurs alliés présentait un caractère d'urgence et d'intérêt général qui nous imposait d'agir par nos moyens, avant même d'avoir acquis l'assurance que nos Alliés prendraient à leur compte, dans la suite, les charges que nous assumions provisoirement en leur lieu et place ». Le matériel était considéré comme prêté, et les gouvernements belge et portugais devaient en faire retour à la France, à la fin des hostilités, en remboursant seulement le matériel perdu.

Enfin, signalons que des vapeurs *américains* ayant été mis à la disposition de la France pour la durée des hostilités, les circulaires du 5 septembre et du 8 octobre 1918 organisent l'armement de ces bâtiments, qui conservent le pavillon américain et ont des capitaines et des équipages français.

Les opérations d'armement des bâtiments de commerce ont soulevé deux ordres de difficultés dont la solution était fort importante pour les armateurs. Le premier problème concerne la répartition des frais de toutes sortes résultant de l'organisation ou de l'entretien des moyens de défense à bord; le second se rapporte à la responsabilité éventuelle de l'Etat pour le fait des marins embarqués comme canonniers sur les navires armés défensivement.

Les conditions financières de l'armement sont réglées par différents textes, dont les plus importants sont les circulaires du 28 mars 1916 et 6 novembre 1918. En ce qui concerne les frais d'installation du canon (ou des canons) sur les bâtiments de commerce français et sur les bâtiments achetés ou affrétés par la France ou des missions françaises, ils seront supportés par la Marine; mais les travaux ultérieurs, à prévoir quand l'armement défensif sera enlevé, resteront à la charge des armateurs. Ceux-ci auront en outre à supporter : les frais de nourriture des marins canonniers, les frais d'installation du logement des canonniers et veilleurs, ainsi que certaines dépenses connexes (par exemple, la fourniture de crocs de hamacs), les frais de déroutement du navire lorsqu'il aura été nécessaire de procéder à son équipement défensif dans un port situé en dehors de son itinéraire normal. La Marine doit supporter toutes les autres

dépenses, et notamment la solde des canonniers, dont les armateurs pourront, toutefois, être tenus de faire l'avance (4).

Le second problème, qui est un problème de responsabilité civile, a été envisagé dans une correspondance échangée entre le Ministre de la Marine et la maison Desmarais Frères, en 1917. Les armateurs devaient-ils être tenus pour responsables des faits commis par les hommes embarqués à bord de leurs navires sur les ordres de la Marine ? Telle est la question posée au ministre, le 17 avril 1917, par MM. Desmarais, qui sont d'avis que ces équipages de protection, n'étant pas choisis par eux et ne pouvant être considérés comme leurs préposés, agissent seulement sous la responsabilité de l'Etat, qui les a embarqués.

Le 5 mai 1917, le ministre répond : « Votre question revient à me demander si, du fait de l'embarquement d'un canon, la responsabilité de la Marine se substitue, en toutes circonstances, à celle des armateurs. J'ai l'honneur de vous faire savoir que l'armement défensif est donné aux navires de commerce pour

(4) En Angleterre, la question des frais d'armement défensif est résolue de la façon suivante : « 1° Les frais d'installation de l'armement défensif à bord des bâtiments de commerce seront payés par l'Amirauté à tous les navires qui seront entrés en service avant le 31 mars 1916; pour les navires achevés après cette date, la dépense sera à la charge des propriétaires. L'installation d'un armement défensif comprend : la consolidation nécessaire du navire et la confection de sellettes, soutes, parcs, prélaris, logements pour les canonniers, et tous moyens de transmission nécessaires entre le pont et la pièce. En aucun cas, l'Amirauté ne paiera les pertes occasionnées par l'immobilisation du bâtiment jusqu'à la reprise de son trafic.

« 2° L'Amirauté fournit les canons, avec les munitions et le matériel nécessaires; elle paie les frais de montage et de démontage des pièces et le transport des munitions au moment de l'armement et du désarmement du bâtiment; mais elle ne supporte aucune autre dépense. Il est entendu que les droits de ports et de pilotage, les frais entraînés par le débarquement des munitions s'il est prescrit par le règlement de certains ports, les frais entraînés par des retards, tels que des déroutements, causés par les opérations normales ou les modifications de l'armement du navire, doivent être supportés par les armateurs...

« 3° Un canonnier exercé, et un second canonnier (éventuellement, un troisième), seront embarqués avec chaque pièce fournie pour la défense des navires de commerce. L'Amirauté supportera les frais de solde et de nourriture de ces hommes, qui constitueront un supplément à l'effectif normal de l'équipage du navire. » (Règlement de juin 1917.)

augmenter leurs chances d'échapper aux coups des sous-marins ennemis, mais que la présence à bord de cet armement n'engage en rien la responsabilité de la Marine en cas de sinistre, de quelque nature qu'il soit ». MM. Desmarais font connaître, le 11 mai, qu'ils regrettent de ne pouvoir donner leur accord à cette réponse, et qu'ils réservent tous leurs droits en cas de responsabilité incombant, d'après eux, à l'administration de la Marine. Ils n'en réclament pas moins l'application à leurs navires des mesures prises à l'égard des autres armateurs pour la protection contre les sous-marins.

Le ministre conclut, le 14 juin : « Je prends bonne note de ce que vous consentez à être placés sous la règle commune des armateurs dont les bâtiments sont munis d'un armement défensif... Il demeure entendu que les accidents dans lesquels la Marine pourrait voir sa responsabilité engagée ne peuvent être que des cas d'espèce, qui seront réglés après coup (5) ».

Nous sommes maintenant en mesure de porter une appréciation d'ensemble sur le système français d'armement défensif des bâtiments de commerce. Ce système, surtout au dernier stade de son évolution, a donné d'excellents résultats, dus, en grande partie, aux hommes de première valeur qui en ont assuré l'application. Il convient pourtant de noter qu'une certaine résistance s'est parfois manifestée chez des capitaines du commerce, qui craignaient d'être considérés comme pirates en cas de résistance armée, ou, plus souvent, contestaient l'efficacité des moyens mis à leur disposition.

Les méthodes de guerre sous-marine sans restriction firent taire les scrupules des premiers. Quant aux autres, leurs critiques étaient justifiées en partie, puisque l'on augmenta peu à peu le nombre et le calibre des pièces embarquées, jusqu'à quatre ou six, et 155; mais, néanmoins, l'examen de l'ensemble des cas d'espèce démontre que l'emploi judicieux d'une artillerie de petit calibre a pu sauver bien des bâtiments d'une destruction certaine par les sous-marins.

(5) La question n'a fait l'objet, croyons-nous, d'aucune décision judiciaire.

*Annexe : situation de l'armement des navires français
à la fin des hostilités*

1° Vapeurs de plus de 500 tonnes :	
Armés de deux canons et plus	415
Armés d'un seul canon	165
2° Voiliers de plus de 500 tonnes :	
Armés de deux canons et plus	87
Armés d'un seul canon	2
3° Vapeurs de moins de 500 tonnes :	
Armés de deux canons	17
Armés d'un seul canon	87
4° Voiliers de moins de 500 tonnes :	
Armés de deux canons	79
Armés d'un seul canon	288
Total des navires armés	1.140
Nombre total de canons installés	2.163
Effectif présent sur les bâtiments de commerce ..	5.600

§ 3. — *L'après-guerre : les projets de 1927 et 1930*

Aussitôt après l'armistice, les opérations d'armement non encore achevées sont suspendues. Les différents organismes d'A.M.B.C. sont ensuite supprimés les uns après les autres par des décisions ministérielles successives et, au 1^{er} mai 1919, plus rien ne subsiste du système si laborieusement mis au point de 1914 à 1917. Mais, quelques années plus tard, au moment où l'organisation du régime de la « Nation armée » suscite au Parlement de vives polémiques et se heurte aux justes observations de la doctrine (6), la Marine fait présenter deux projets de lois

(6) Gidel : *L'organisation de la Nation pour le temps de guerre et le droit international*. Revue politique et parlementaire, 1927, t. 131, p. 313.

ayant trait à la préparation, dès le temps de paix, de l'armement des bâtiments de commerce.

Le premier de ces projets, qui porte le n° 4318 (treizième législature), a pour but « la préparation de la flotte de commerce et du matériel flottant en vue du temps de guerre ».

L'exposé des motifs rappelle tout d'abord la nécessité devant laquelle les nations alliées se sont trouvées, au cours de la guerre, de procéder à une organisation nouvelle de leurs flottes de commerce menacées de destruction. Cette organisation dut être improvisée au milieu des hostilités, et si les résultats ont été, dans l'ensemble, satisfaisants, il n'en reste pas moins qu'une organisation, un plan, préparés dès le temps de paix, auraient eu des effets plus sensibles encore, et surtout plus rapides. Le projet de loi présenté se propose de donner aux ministres intéressés les moyens d'effectuer cette préparation.

L'idée mise en avant par le projet est que l'utilisation de chaque navire de commerce en temps de guerre doit être déterminée par ses caractéristiques propres. Celles-ci sont relevées, en temps de paix, par une *Commission militaire de visite*, et permettent à l'autorité de décider s'il est apte à recevoir une « organisation protectrice suffisante pour se défendre contre les entreprises de l'ennemi », et, par suite, à faire partie de la *Flotte commerciale de guerre*, ou s'il est susceptible d'être incorporé dans la *Flotte auxiliaire*, « soit pour prendre une part effective aux opérations, soit pour entrer dans la composition des trains militaires des forces navales ».

Laissons de côté la question relativement simple de la flotte auxiliaire qui, à la mobilisation, passe sous l'autorité complète du ministre de la Marine de guerre. Quant à la flotte commerciale de guerre, qui n'est pas non plus, à proprement parler, une innovation, elle présente des caractéristiques intéressantes. Elle est composée de « tout le matériel flottant qui n'est pas compris dans la flotte auxiliaire, et elle passe, en temps de guerre, sous la *juridiction* du ministre chargé de la Marine marchande, afin d'assurer les transports maritimes de la défense nationale ». Ce ministre doit jouir pour cela d'un droit spécial de réquisition, dont les modalités seront fixées par décret. Des dispositions particulières sont prévues pour le temps de paix. Outre le classement par la Commission militaire de visite, il est prévu qu'un décret « déterminera les modifications techniques

ou les installations que les propriétaires et les constructeurs devront effectuer sur leurs bâtiments en vue de la réception d'un armement éventuel » ; les frais qui en résulteront seront à la charge des armateurs.

A partir du moment où la mobilisation nationale, générale ou partielle, est ordonnée, nul bâtiment français ne peut être autorisé à prendre la mer s'il n'a appliqué les prescriptions de la loi et du décret. Le navire recevra son armement sous le contrôle de la Marine.

Enfin, le projet prévoit que ces *dispositions pourront aussi être rendues applicables par décret rendu en Conseil des Ministres, « lorsque, en cas de guerre entre des Puissances étrangères, la France restera neutre, ainsi que dans tous les cas où des risques d'hostilités sont à craindre »*. C'était là une innovation d'une portée considérable et qui a valu au projet l'hostilité non dissimulée des Affaires Etrangères. On faisait remarquer, en effet, que la mise en œuvre de pareilles mesures en temps de conflit étranger serait de nature à soulever certainement de nombreux incidents avec les belligérants ; et, à cet égard, on rappelait à la Marine que l'entrée en guerre des Etats-Unis, en 1917, n'avait suivi que de quelques semaines leur déclaration de *neutralité armée*.

Quoi qu'il en soit, ce projet, renvoyé à la Commission de la Marine militaire par la Chambre des Députés (deuxième séance du 7 avril 1927), n'est jamais venu en discussion.

Le second projet de loi (7) se donne pour but de « fixer, pour le temps de guerre, la préparation et l'utilisation des navires et embarcations de mer français, les autorités dont ils relèvent, ainsi que les mesures à prendre dès le temps de paix pour assurer leur sécurité contre les entreprises hostiles ».

C'est une réédition, dans son ensemble, du projet précédent, mais avec un adoucissement des formules trop inédites. La *Flotte auxiliaire* se présente avec les mêmes caractéristiques. La *Flotte commerciale du temps de guerre* est constituée, à la mobilisation, par tous les navires qui ne sont pas incorporés à la marine de guerre en qualité de navires auxiliaires ; elle est placée sous le *contrôle* du ministre de la Marine marchande,

(7) Chambre des députés, XIV^e législature, n° 2836.

seul qualifié pour réquisitionner les bâtiments, s'il y a lieu de le faire; dans ce dernier cas, la législation en vigueur concernant les réquisitions militaires doit être appliquée. D'autre part, il n'y a pas de classement prévu pour le temps de paix, bien qu'une *Commission de recensement et de visite* soit créée. Mais les mesures techniques anciennement envisagées sont conservées intégralement dans les mêmes conditions; elles devront faire l'objet d'un décret spécial.

On voit que ces mesures sont bien moins importantes que celles précédemment envisagées. La flotte de commerce n'est plus sous la « juridiction » du ministre, mais seulement sous son « contrôle », et son droit de réquisition n'est ni automatique, ni soumis à des règles particulièrement larges : c'est le droit commun des réquisitions militaires. Et surtout on ne fait plus allusion à la possibilité de mise en vigueur de ces dispositions en dehors du temps de guerre.

Néanmoins, les services de la Marine et des Affaires Etrangères n'ont pas pu se mettre d'accord sur ce nouveau projet, qui, renvoyé à la Commission de la Marine militaire, n'est pas non plus venu en discussion.

CONCLUSION

Le statut des bâtiments de commerce armés pour leur propre défense, d'après les règles actuelles du droit de la guerre peut, selon nous, être défini de la manière suivante :

I. — *En haute mer*, le navire armé agira à ses risques et périls. Si son capitaine estime que la résistance est impossible ou offre trop de dangers, la capture en sera faite régulièrement et pacifiquement ; le capteur ne pourra déduire de l'armement rien qui puisse justifier un traitement plus sévère qu'à l'égard d'une prise ordinaire.

Mais le navire armé garde la faculté de résister à la capture par le feu de ses canons. Aussitôt que sa résolution sera prise et commencera de se manifester, c'est qu'il aura accepté tous les risques inhérents à la qualité de combattant. Le navire de guerre ennemi pourra, à partir de ce moment, employer tous les moyens qu'il juge propres à briser la résistance, sous réserve de l'observation par lui du principe que toute violence inutile demeure interdite ; il devra notamment cesser son feu lorsque le navire armé aura renoncé à résister. Ce dernier devra, pendant le combat, observer toutes les règles concernant les navires de guerre, et, en particulier, hisser le pavillon national ; les membres de l'équipage tombés aux mains de l'ennemi seront traités comme prisonniers de guerre.

II. — *Dans les eaux territoriales neutres*, le navire de commerce armé pour sa défense recevra, en principe, le même traitement qu'un navire entièrement pacifique. Seuls, les bâtiments figurant sur la liste officielle des navires auxiliaires des Etats belligérants devront recevoir le traitement des bâtiments de guerre. Toutefois, pour éviter des fraudes possibles, il est désirable que l'Etat neutre fasse une enquête sur l'importance de l'armement du navire. Cette enquête aura pour but de doser les deux éléments — destination au commerce, destination à des opérations de guerre maritime — qui coexistent dans le navire armé pour sa défense. On envisagera, à cet égard, le nombre des canons, leur calibre et l'importance de l'équipage

affecté à leur service, compte tenu des dimensions du navire. Si ces données font apparaître que l'élément commercial est secondaire à côté de l'élément guerrier, le séjour du bâtiment de commerce dans les eaux neutres sera réglementé dans les mêmes conditions que celui d'un bâtiment de guerre ordinaire. Si l'élément « aptitude au commerce » est au contraire prédominant, l'accès des ports neutres sera libre, au même titre que pour les navires marchands non armés.

Ne nous dissimulons pas qu'il pourra y avoir des cas-limites dont la solution sera délicate. Pour éviter des difficultés, une conférence internationale, là encore, serait nécessaire pour déterminer avec précision le nombre et le calibre maxima des pièces d'artillerie à bord des bâtiments de commerce armés. Les navires qui franchiraient la limite imposée devraient s'attendre à être traités, en ce qui concerne le droit de la neutralité, comme bâtiments de guerre.

Quant au sous-marin, sa conduite reste fixée par les résolutions Root et l'article 22 de la Conférence de Londres de 1930. Dans la guerre au commerce il doit donc subir le risque d'essuyer le feu du navire armé ; mais dès l'instant où celui-ci a esquissé une résistance, le sous-marin peut agir contre lui de la même manière que contre un bâtiment de guerre, étant entendu qu'en aucun cas le prétexte de l'armement ne peut justifier des méthodes comme celle de « guerre sous-marine sans restriction ». En d'autres termes le torpillage sans avertissement est toujours interdit, à moins que le sous-marin ait pu reconnaître que le navire qu'il va attaquer en plongée est un bâtiment auxiliaire, régulièrement incorporé dans la flotte de guerre de son adversaire. Mais, dans ce domaine, il est difficile d'acquiescer une certitude car, à plusieurs kilomètres de distance, il est presque impossible d'identifier de manière certaine la catégorie à laquelle appartient le bâtiment de commerce.

En tout état de cause, le sous-marin doit donc pratiquement s'approcher et faire surface ; le risque qu'il court est inhérent à sa nature, et ne peut être diminué que par des progrès techniques. Après tout, c'est un risque qui n'est pas particulier à la guerre au commerce : lorsqu'un sous-marin est employé à des opérations militaires il est exposé aux mêmes dangers que les autres navires de guerre ; on ne voit pas pourquoi l'affec-

tation à la guerre commerciale comporterait une immunité quelconque (1).

*
**

Il ne faut pas s'étonner si les règles, ou les tentatives de réglementation, que nous avons exposées manquent de certitude ou de précision. Le problème n'est pas simple, et nous pensons avoir montré, au cours des développements qui ont précédé, tout ce qu'il engendre de complexités.

Est-ce une raison pour l'ignorer comme l'ont fait les Conférences de Washington et de Londres ? Ce serait une erreur grave que de capituler devant la difficulté à résoudre, surtout lorsque de sa solution dépend la solution d'autres problèmes qui lui sont indissolublement liés. Rester dans l'impossible est la pire des choses, surtout dans le droit de la guerre et de la neutralité, où le sang de personnes innocentes constitue en définitive le suprême enjeu d'une méconnaissance des règles établies par mutuel consentement.

La disparition du droit de la guerre, ou, ce qui revient au même, l'impossibilité évidente d'en appliquer les préceptes, ramènerait des horreurs indignes de notre culture. On pense instinctivement à ce que Grotius écrivait au milieu des souffrances de la Guerre de 30 ans : « *Videbam, per christianum orbem, vel barbaris gentibus pudenda bellandi licentiam: levibus aut nullis de causis ad arma procurri, quibus semel sumptis, nullam jam divini, nullam juris humani reverentiam, plane quasi uno edicto ad omnia scelera emissa furore* (2) ».

Depuis cette époque le droit international s'est fait une place dans la guerre d'abord, puis dans la paix. Vouloir lui enlever le domaine où il est né, son domaine traditionnel, c'est ou une régression, ou un progrès imprudent et prématuré, car la communauté internationale ne s'est pas encore affirmée suffisamment forte pour qu'il faille écarter toute idée de guerre.

(1) Cf. Amiral Castex, *Revue Maritime* 1921, p. 165 et s.

(2) *De jure belli ac pacis*. Discours préliminaire, § 29, trad. Barbeyrac (1729), ou § 28, édit. Molhuysen (1929).

Le jour où ce pas décisif aura été franchi, le droit du temps de guerre aura cessé d'exister faute d'objet. Mais quelque rapprochée que puisse être cette époque, ce progrès ne s'accomplira pas sans des heurts et des retours en arrière.

Car il en est du droit international comme de la civilisation, que Châteaubriand compare à un vaisseau sur la mer : « ...Ce vaisseau, battu par la tempête, louvoie, revient sur sa trace, tombe au-dessous du point d'où il est parti ; mais, à force de temps, il rencontre des vents favorables, gagne chaque jour quelque chose dans son véritable chemin, et surgit au port vers lequel il avait déployé ses voiles ».

Lu le manuscrit.
Le Président :
GILBERT GIDEL

Vu
pour le doyen,
l'Assesseur :
G. RIPERT.

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'académie de Paris :
S. CHARLÉTY

TABLE DES NAVIRES CITÉS

- A. A. RAVEN, 121, 122.
 ABOUKIR, 47.
 ADRIATIC, 48, 50, 85.
 AFRIQUE II, 68.
 ALAMANCE, 121.
 AMIRAL-GANTEAUME, 58, 138.
 AMIRAL-HAMELIN, 69.
 AMIRAL-DE-KERSAINT, 69.
 ANTILLES, 95 et s.
 ARABIC, 50.

 BARON-TWEEDMOUTH, 79.
 BASQUE, 69.
 BRAVOURE (LA), 23.
 BRUSSELS, 50, 71 et s.

 CALEDONIA, 64, 77.
 CATHERINE-ELISABETH, 25.
 COCARDE (LA), 23.
 COLBERT, 68, 69.
 CORRENTINA, 48.
 CRESSY, 47.

 DALEGARTH, 78, 79.
 DANTON, 143.

 FANNY, 22, 25.
 FIGUIG, 147.
 FORMIDABLE, 47.
 FOURNEL, 79.

 GEERTRUIDE, 77.
 GLITRA, 49.
 GOETALAND, 78.
 GOVERNOR- TOMPKINS, 26.

 HAWKE, 47.
 HOGUE, 47.
 H. 6.
 HOUSATONIC, 65.

 INGOMA, 147.

 JASON, 22.
 JOHN-MC-CULLOUGH, 121, 122.

 JOSEPH-CUDAHY, 121, 122.

 KRONPRINZ-FRIEDRICH-
 WILHELM, 48.

 LANGUEDOC, 69, 144.
 LA-PLATA, 69, 144.
 LUSITANIA, 50.
 LYMAN-M.-LAW, 65.

 MASCARA, 69.
 MERRION, 48, 50, 85.
 MIRA, 69, 144.
 MISSISSIPI, 64, 93.
 MORENI, 121.
 MOTANO, 121.

 NEREIDE, 26 et s., 81.

 OLIVE, 79.

 PEGOU (LE), 23 et s.
 PINAR-DEL-RIO, 121.
 PORTO-SAID, 79.
 PRINCESS-MELITTA, 95, 96 et s.

 ROCHAMBEAU, 94.
 ROCHESTER, 121.
 ROCKINGHAM, 119 et s.

 SANTA-MARIA, 121.
 SURCOUF, 128.
 SUSSEX, 63, 92.

 TENSIFT, 105, 106.
 TORILLA, 53.
 TUBANTIA, 62.
 TYLER, 121.

 VIERGE-DU-ROSAIRE, 22.
 VILLE-DE-LA-CIOTAT, 79.
 VILLE-DE-LILLE, 138.
 VILLE-DE-MADRID, 69, 144.
 VULCAIN, 91.

TABLE DES MATIERES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	3
INTRODUCTION	9
 CHAPITRE PREMIER. — Les origines	 14
§ 1. — Ancienneté, universalité, continuité de la pratique d'armer les navires marchands pour leur défense	14
§ 2. — Les navires de commerce armés pour leur défense jouissaient-ils des mêmes droits que les corsaires ?	19
§ 3. — Au XIX ^e siècle, les tribunaux de prises anglais, français et américains assimilent les navires armés pour leur défense aux navires pacifiques	22
 CHAPITRE II. — A la veille de la guerre	 30
§ 1. — Les deux courants de la doctrine	33
§ 2. — L'attitude des gouvernements	40
 CHAPITRE III. — Guerre de 1914-1918	 45
<i>Première partie : les navires de commerce armés en haute mer</i>	46
<i>Section I. — Sort des navires de commerce armés pour leur défense en haute mer</i>	46
§ 1. — Août 1914 à janvier 1916 : les débuts de la guerre sous-marine au commerce	47
§ 2. — Janvier-février 1916 : la tentative de médiation de M. Lansing	54
§ 3. — Février 1916 à février 1917 : la reprise de la guerre sous-marine et la « neutralité armée » des Etats-Unis	61
§ 4. — Février 1917 à novembre 1918 : la guerre sous-marine sans restriction	67

<i>Section II.</i> — Sort des équipages	70
§ 1. — L'exécution du capitaine Fryatt	71
§ 2. — Les affaires Taal et Blaikie	77
<i>Section III.</i> — Sort de la cargaison; l'attitude américaine	78
CHAPITRE IV. — Guerre de 1914-1918	83
<i>Deuxième partie : les navires de commerce armés dans les eaux territoriales neutres</i>	83
<i>Section I.</i> — Controverses avec les Etats-Unis	84
§ 1. — Le premier règlement: la circulaire du 19 sep- tembre 1914	84
§ 2. — Le second règlement: le mémorandum du 25 mars 1916	89
<i>Section II.</i> — Controverses avec la Hollande	94
§ 1. — L'affaire du vapeur <i>Antilles</i>	95
§ 2. — L'affaire de la <i>Princess-Melitta</i>	96
<i>Section III.</i> — Attitude des principaux autres Etats neutres	104
CHAPITRE V. — L'après-guerre	116
<i>Section I.</i> — Influence de l'armement défensif sur le carac- tère du navire	116
§ 1. — Jurisprudence de la Commission Mixte germano- américaine	117
§ 2. — La Conférence de Washington	124
<i>Section II.</i> — Influence du problème des navires de com- merce armés sur le problème des sous-marins	125
<i>Section III.</i> — Une solution d'ensemble: la théorie de M. Peter Martini	129
APPENDICE. — Etude particulière de l'armement défensif des bâtiments de commerce en France, de 1914 à nos jours	137
§ 1. — 1914-1917: les hésitations, l'organisation pro- gressive	137

§ 2. — 1917-1918 : système définitif : l'organisation de l'A.M.B.C.	145
§ 3. — L'après-guerre : les projets de 1927 et 1930	152
CONCLUSION	156

IMP. CENTRALE, 5, RUE ERARD, PARIS. TÉL. DID. 49-82
